DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2019

Volumen I. Informe de gestión

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2019

Volumen I

Informe de gestión

Madrid, 2020

INFORME ANUAL 2019

Volumen I: Informe de gestión

Volumen II: La contribución de la inmigración a la economía española (estudio)

Volumen III: Debates y comparecencias en las Cortes Generales

Anexos (solo en formato digital):

A. Estadística completa

B. Expedientes apoyados por un número significativo de ciudadanos

C. Actuaciones de oficio

D. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras

E. Resoluciones formuladas:

1. Recomendaciones
2. Sugerencias
3. Recordatorios de deberes legales
4. Advertencias
5. Solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional

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.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

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

SUMARIO DEL VOLUMEN I

PRESENTACIÓN 5

Informe de gestión 11

I Datos y contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo .. 11

1 Resumen estadístico y presupuestario 13

2 Recomendaciones y sugerencias 33

3 Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional 33

4 Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras 35

5 Actividad internacional 37

II Supervisión de la actividad de las administraciones públicas 45

1 Administración de Justicia 47

2 Centros penitenciarios 101

3 Ciudadanía y seguridad pública 123

4 Migraciones 165

5 Igualdad de trato 259

6 Violencia de género 274

7 Educación y deporte 310

8 Sanidad 398

9 Seguridad social y empleo 447

10 Política social 518

11 Vivienda 590

12 Hacienda pública 602

13 Actividad económica 640

14 Comunicaciones y transporte 678

15 Medio ambiente 700

16 Urbanismo 761

17 Administración local 789

18 Función y empleo públicos 799

19 El Defensor del pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) 850

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

PRESENTACIÓN

Este es el trigésimo séptimo informe anual que el Defensor del Pueblo presenta a las Cortes Generales para poner en su conocimiento los puntos esenciales de su gestión.

La redacción de este informe supone para la institución, además del cumplimiento de la obligación establecida, tanto en el artículo 54 de la Constitución, como en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, una dación de cuentas ante las cámaras sobre su actividad, así como una oportunidad para hacer balance del trabajo realizado en el año.

No obstante, debemos significar que el proceso de presentación parlamentaria, con las correspondientes intervenciones en la Comisión Mixta Congreso y Senado de relaciones con esta institución y ante los plenos de ambas cámaras, no debiera considerarse como un mero trámite. Constituye una ocasión para dar visibilidad a los ciudadanos y a sus quejas, algo a lo que los representantes de la soberanía popular debieran otorgarle la máxima relevancia.

Realizar la presentación del informe que cada año ha de entregar el Defensor del Pueblo no es tarea sencilla, máxime si tenemos en cuenta que abarca el funcionamiento de todas las administraciones públicas de nuestro país.

El informe procura ser fiel reflejo, si bien no exhaustivo, de cuanto ha llegado hasta esta institución durante el año 2019, la actividad desarrollada y las recomendaciones formuladas.

En él se trata de hacer un esfuerzo por explicitar las cuestiones concretas que los ciudadanos han formulado, las iniciativas de oficio adoptadas por la institución, el comportamiento mostrado por las administraciones y el resultado de la intervención institucional en búsqueda de una solución a los problemas suscitados, que compagine

siempre el respeto a la legalidad, los legítimos derechos de los reclamantes y el interés público que constitucionalmente representa y gestiona la Administración.

También es de señalar que cuando ha sido posible y conveniente, el Defensor del Pueblo no se ha limitado a buscar la solución individual de las quejas, sino que ha extraído las consecuencias de carácter general y formulado las recomendaciones que ha considerado oportuno.

Pero algo más puede desprenderse de la lectura de estas páginas y las de los otros informes que en años anteriores le han precedido. Y es que esta institución no se ha limitado a esperar las quejas de los ciudadanos y a atenderlas cuando lleguen.

Bien al contrario, ha ejercido intensamente su facultad de actuar por propia iniciativa por medio de los expedientes de oficio. Igualmente, es de destacar en este tipo de actuaciones las continuas visitas a establecimientos penitenciarios, centros de menores, lugares de internamiento de extranjeros, instituciones dedicadas al tratamiento psiquiátrico, comisarías, y tantos otros organismos de la Administración central, autonómica o local.

De otra parte, el conocimiento directo de los problemas y de las carencias o defectos del marco normativo ha posibilitado recomendar y sugerir la modificación o elaboración de distintas disposiciones. Y, por otro lado, están las sugerencias, que desbordan el supuesto de los efectos individuales, para incidir con carácter general sobre toda la ciudadanía.

Se cumple de esta forma una de las funciones esenciales de esta institución, y es la de ser perfectamente complementaria con todas las demás en la defensa del orden constitucional y la legalidad ordinaria.

En definitiva, las páginas que siguen suponen un instrumento privilegiado que permite conocer cuáles son los problemas que los ciudadanos dicen padecer y cuáles las carencias en la actuación de nuestros poderes públicos, que estiman deben ser prioritariamente atendidas.

Ahora bien, el trabajo que se realiza desde el Defensor del Pueblo es muchas veces solo el primer paso en una tarea más amplia, pues esta institución no está llamada a solucionar directamente los problemas que se le plantean, pero aspira siempre a ser un agente eficaz en los intentos de solución.

Destaquemos también que, a lo largo de 2019, la institución sigue manteniéndose en uno de los periódicos procesos de interinidad. En cualquier caso, esta situación en modo alguno afecta a su actividad por lo que puede hablarse de una total y absoluta normalidad en el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo.

Prueba de ello son los resultados estadísticos de la gestión realizada por la institución durante 2019.

De forma resumida podemos señalar que a lo largo del ejercicio que aquí se describe hemos realizado un total de 20.616 actuaciones, que incluyen las quejas formuladas por los ciudadanos, tanto individualmente como de forma colectiva, las investigaciones de oficio iniciadas y las solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad.

Estas cifras representan un incremento del 16,50 % respecto de lo actuado en el ejercicio precedente de 2018, sin incluir las efectuadas de forma numerosa en nuestra condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), cuya referencia se incluye en su propio informe anual.

Como consecuencia de los expedientes tramitados, durante 2019 hemos formulado en su conjunto, ante las distintas administraciones, un total de 1.551 resoluciones (Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios y Advertencias legales).

Del contenido de las quejas formuladas por los ciudadanos y de las investigaciones iniciadas de oficio, pueden extraerse algunas cuestiones que fueron significativamente relevantes a lo largo del pasado año 2019 y que aún hoy siguen siendo muchas de ellas objeto de especial atención.

Es el caso de todo lo relacionado con la necesidad de obtener una plena igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad, así como las relacionadas con la lucha contra la violencia machista, incluida la protección de sus hijos e hijas frente a esta terrible lacra.

Igualmente, persisten determinados problemas relacionados con la recepción y acogida de personas extranjeras que acceden irregularmente a territorio español y las solicitudes de protección internacional.

El acceso a una vivienda digna viene siendo una cuestión recurrente, en sus múltiples variables (bajo número de viviendas de alquiler y sus elevados precios, un reducido nivel de gasto público destinado a las ayudas para acceder a la vivienda y la escasez de las disponibles en su modalidad de carácter social, entre otros problemas).

Las personas mayores en el sistema residencial y su atención sanitaria, junto con los problemas derivados de la creciente soledad no deseada de muchas de ellas, son problemas que un año más aparecen reflejados en nuestro informe.

Y dentro de este colectivo, las pensiones públicas y su sostenibilidad, así como su suficiencia económica, tanto en la actualidad como en el futuro, sigue siendo objeto de su preocupación.

Los problemas medioambientales, con el gran reto al que nos enfrentamos por el cambio climático, un problema que afecta al conjunto de la humanidad y al que estamos particularmente expuestos en España, que se concretan en episodios como las temperaturas extremas y las consiguientes sequías, los devastadores incendios que venimos sufriendo con reiteración en los últimos años, la contaminación ambiental o los efectos derivados de lo que se viene llamando «la gota fría», es otra cuestión de relevancia.

De igual forma, la educación y la ineludible necesidad de obtener un Pacto de Estado, tantas veces reclamado en esta materia, para conseguir un sistema de calidad y estable compartido por todos es una materia en la que venimos insistiendo de forma reiterada.

La protección de los menores, sobre todo aquellos que se encuentran en situación de riesgo y desamparo, con una preocupación en particular a la situación del colectivo compuesto por los menores no acompañados que, provenientes de otro país, llegan al nuestro, y que requieren una atención especial forma parte habitual de nuestra actividad. Añadiendo a todo ello los peligros para los adolescentes derivados de la proliferación de locales de juego, junto con la publicidad intensa de anuncios en la red de sistemas de apuestas, particularmente en el ámbito deportivo.

Si bien la sanidad pública española es de los logros más relevantes de la democracia española, y así se considera por la mayor parte de la población, generó en determinados aspectos concretos numerosas quejas a lo largo del ejercicio. La mayoría se refieren al ámbito de la atención primaria y la atención especializada. Particularmente se concretan en las listas de espera, las cuales a menudo reflejan la escasez de profesionales o la falta de servicios y especialidades, concretamente en centros hospitalarios de menor tamaño. También la salud mental es otro de los ámbitos a los que dedica una especial atención el Defensor del Pueblo.

Las zonas de baja densidad que padecen una serie de problemas comunes, como son el aislamiento geográfico y las dificultades de integración territorial con otras regiones, el envejecimiento, la falta de conexiones de transporte y de acceso a las redes, la ausencia o escasez de servicios sociales, los menores dotaciones de capital humano y las oportunidades de empleo, y por tanto, un significativo declive económico, es otro de los problemas que se nos ha suscitado a lo largo del año.

Esta situación genera una brecha de desigualdad que no es aceptable en una sociedad moderna como la nuestra.

En definitiva, como puede verse, múltiples y variados son los problemas, de mayor o menor entidad, que nos plantean en sus quejas la sociedad o que esta institución de *motu propio* suscita, y este informe se ofrece como un instrumento para

recogerlos de forma ordenada e intentar así ser de utilidad para facilitar su conocimiento a los poderes públicos, y en particular al Parlamento, para gestionar sus posibles soluciones, en aras del interés general.

Francisco Fernández Marugán

DEFENSOR DEL PUEBLO (e.f.)

Informe de gestión

I

Datos y contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo

1 RESUMEN ESTADÍSTICO Y PRESUPUESTARIO

El Defensor del Pueblo ha recibido este año **un total de 20.215 escritos de queja de los ciudadanos,** a los que hay que añadir **135 escritos de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y de amparo.** A esta cifra hay que sumar aquellos ciudadanos que han sido **atendidos personalmente por la institución: 17.402,** de los cuales 2.501 fueron presenciales y 14.901 fueron atendidos a través de llamadas de teléfono.

El portal web de la institución ha sido visitado **3.472.918 ocasiones,** en sus distintos apartados**.**

A lo largo del año, se realizaron **266 actuaciones de oficio,** es decir, abiertas por iniciativa de la institución. En esta cifra no se contabilizan las actuaciones del Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), dado que ellas se ofrecen en su informe anual propio.

Como consecuencia de las quejas y actuaciones, el Defensor del Pueblo ha formulado ante las distintas administraciones un total de **574 Recomendaciones** y **490 Sugerencias.** Esas resoluciones se han concretado de la siguiente manera:

- **115 Recomendaciones han sido aceptadas, 49 rechazadas** y 410 están en trámite o sin contestar por parte de la Administración concernida, en el momento de cerrar el presente informe;
- **148 Sugerencias han sido aceptadas, 103 rechazadas** y 239 están en trámite o sin contestar a fecha de cierre del informe.

En este capítulo se ofrece la información estadística más significativa de la actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo a lo largo de 2019. Aquí se pueden encontrar los datos relativos al total de expedientes tramitados, con el detalle de sus distintas características (procedencia, administraciones concernidas, resoluciones a las que han dado lugar, etcétera). Se incluyen también los datos relativos a los tiempos medios en que el Defensor contesta a los ciudadanos y a la Administración. En un último apartado se presentan los datos relativos al presupuesto aprobado en 2018 para el ejercicio del año 2019.

Por otro lado, existe una parte del informe, editada solamente en formato digital, donde se ofrece una estadística más completa que la aquí aparecida en forma de resumen (ver anexos).

1.1 TOTAL DE EXPEDIENTES, INFORMACIÓN AL CIUDADANO Y PORTAL WEB

El conjunto del trabajo del Defensor del Pueblo consiste en la recepción y tramitación de quejas, que recibe del ciudadano, en las actuaciones de oficio, que tramita por iniciativa propia, y en la contestación a las consultas de los ciudadanos que se dirigen a su oficina de atención o a través de su portal web o del teléfono.

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

En términos globales, en 2019 la institución ha gestionado un total de 20.616 expedientes, que se corresponden con tres grupos de clasificación: quejas, actuaciones de oficio y solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional.

El CUADRO 1 muestra los totales de cada uno de estos conceptos de clasificación y su comparativa con los datos correspondientes al ejercicio del año anterior. En las actuaciones de oficio no se contabilizan aquí las realizadas por el Defensor del Pueblo en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), puesto que todos los datos del MNP se recogen en el informe específico de ese mecanismo, correspondiente a 2019.

Cuadro 1

Número de expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso abiertos durante 2019 y su comparativa con 2018			
		2018	2019
Quejas	individuales	15.929	16.792
	agrupadas*	1.069	3.423
	TOTAL	**16.998**	**20.215**
Actuaciones de oficio		372**	266**
	TOTAL	**372**	**266**
Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional	individuales	49	63
	agrupadas*	278	72
	TOTAL	**327**	**135**
TOTAL		**17.697**	**20.616**

*Quejas y solicitudes de igual contenido o finalidad agrupadas para una tramitación conjunta.

**Sin contabilizar las actuaciones del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).

1.1.2 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 a la institución, bien personalmente, o bien telefónicamente. En los distintos 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 la instancia correspondiente de la Administración.

En el CUADRO 2 se ofrecen los datos comparados de la atención presencial y de las consultas hechas a través de las dos líneas de teléfono.

Cuadro 2

Número de llamadas y visitas recibidas durante 2019 con el fin de prestar servicios al ciudadano, en comparación con 2018		
	2018	2019
Atención presencial	2.481	2.501
Teléfono	9.663	7.674
Línea 900	5.779	7.227
TOTAL	**17.923**	**17.402**

1.1.3 Visitas al portal web

Se ofrece la cifra total de las visitas al portal institucional, en el CUADRO 3, y un desglose de visitas por algunas secciones (CUADRO 4).

Cuadro 3

Visitas al portal del Defensor del Pueblo (www.defensordelpueblo.es)		
	2018	2019
Páginas vistas	3.181.386	3.472.918

Cuadro 4

Desglose de visitas de algunas secciones del portal del Defensor del Pueblo	
Sección	Visitas
Defensor	86.140
Consulta tu queja	2.388
Área privada	262.971
Página inicial de resoluciones	12.415

Cuadro 4B

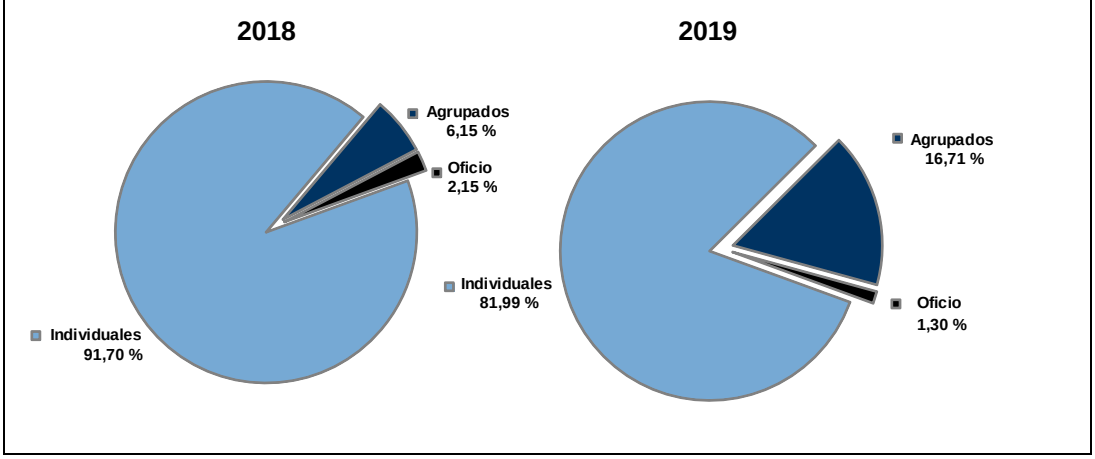
Desglose de visitas al portal del Defensor del Pueblo en la versión inglesa		
	2018	2019
Visitas	8.105	7.545

1.2 TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

En el GRÁFICO 1 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.

Gráfico 1

Distribución porcentual de los expedientes de queja y actuación de oficio (quitando las solicitudes de recurso) abiertos durante 2019 y su comparativa con 2018



1.2.1 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 de la institución con la resolución tras haber recibido la respuesta de la Administración (CUADRO 5); y los tiempos medios de contestación de las administraciones al Defensor del Pueblo (CUADRO 6).

Cuadro 5

Tiempos medios de contestación del Defensor del Pueblo al ciudadano y a las administraciones en 2019 y su comparativa desde 2016				
TIEMPOS MEDIOS DE RESPUESTA	DÍAS			
	2016	2017	2018	2019
Primera respuesta al ciudadano de admisión, no admisión o petición de datos	28	29	32	34
Resolución del Defensor tras la respuesta de la Administración	48	46	48	49

Cuadro 6

Tiempos medios de contestación por la Administración a peticiones de información de expedientes tramitados en 2019 y su comparativa desde 2016				
ADMINISTRACIONES	DÍAS			
	2016	2017	2018	2019
Administración General del Estado	70	60	59	59
Administración autonómica	96	70	69	61
Administración local	105	88	65	55
Fiscal General del Estado*	89	98	100	105
Otras entidades públicas	74	96	67	49
Poder Judicial	88	60	60	51
Universidades	60	72	58	60
MEDIA TOTAL	**83**	**68**	**68**	**59**

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

1.2.2 Distribución de los expedientes de queja

Según su forma de recepción

Los ciudadanos dirigen sus escritos al Defensor del Pueblo haciendo uso de distintos medios. En el cuadro siguiente, se detalla la entrada de estos escritos por los diferentes canales de recepción, esto es, a través del correo postal, por fax, por correo electrónico, haciendo uso de la plataforma web del Defensor del Pueblo, o bien de forma presencial.

Cuadro 7

Número de expedientes (quejas y solicitudes de recurso) según la forma de recepción en 2019		
VÍA DE ENTRADA DE QUEJAS	2019	
	Número	%
Correo postal	3.218	15,81
Fax	156	0,77
Correo electrónico	3.869	19,01
Presencial	775	3,81
Formulario web	11.367	55,86
Administración electrónica	965	4,74
TOTAL	**20.350**	**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.

Cuadro 8

Procedencia de los expedientes (quejas y solicitudes de recurso) según la vía de remisión en 2019		
REMISIÓN DE QUEJAS	2019	
	Número	%
Presentados directamente por el ciudadano	18.945	93,10
Por comisionados parlamentarios autonómicos	1.385	6,81
Por diversas entidades y organismos	20	0,10
TOTAL	**20.350**	**100,00**

Cuadro 9

Expedientes (quejas y solicitudes de recurso) recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2019		
PROCEDENCIA	2019	
	Número	%
Ararteko (País Vasco)	74	5,34
Diputado del Común (Canarias)	206	14,87
Síndic de Greuges de Catalunya	164	11,84
Valedor do Pobo (Galicia)	64	4,62
Defensor del Pueblo Andaluz	277	20,00
Justicia de Aragón	138	9,96
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	172	12,42
Procurador del Común de Castilla y León	209	15,09
Defensor del Pueblo de Navarra	81	5,85
TOTAL	1.385	100,00

Cuadro 10

Expedientes (quejas y solicitudes de recurso) procedentes de diversas entidades y organismo durante 2019		
PROCEDENCIA	2019	
	Número	%
Organismos autonómicos	1	5,00
Cortes Generales	18	90,00
Defensores extranjeros	1	5,00
TOTAL	20	100,00

Según su procedencia geográfica

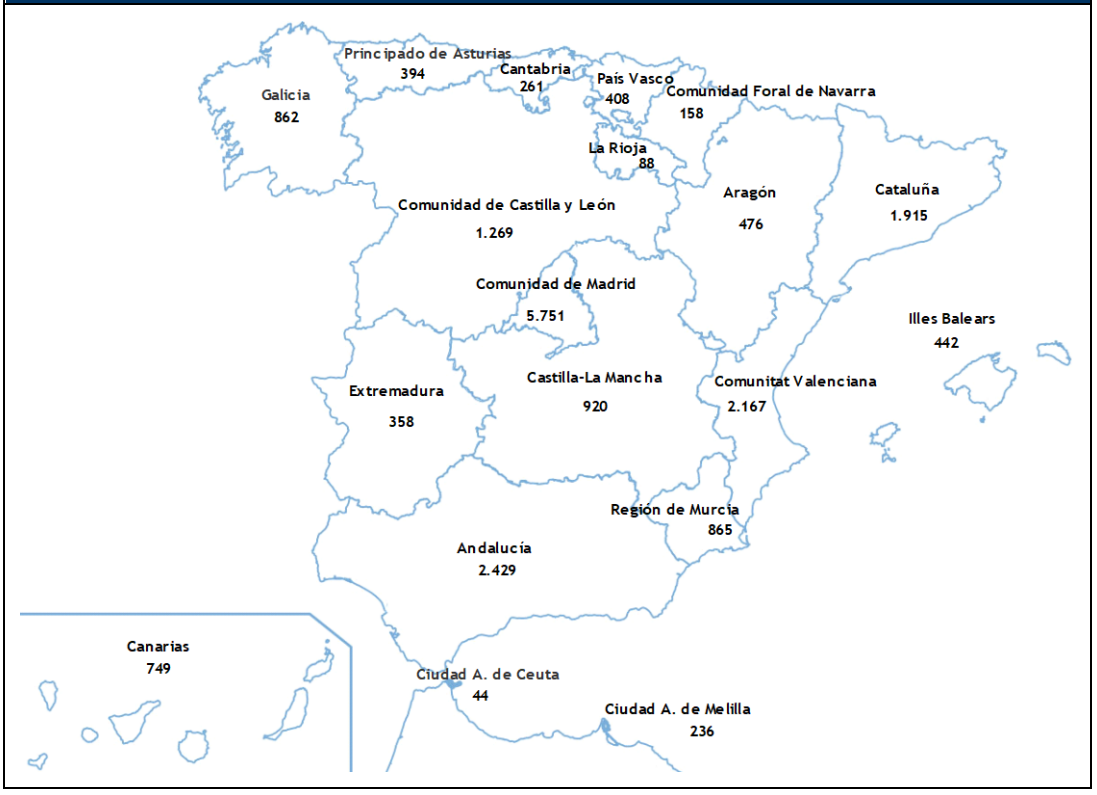
El gráfico que se muestra a continuación, con el mapa de España, representa la procedencia de las quejas y solicitudes de recurso, presentadas al Defensor del Pueblo a lo largo de 2019. Conviene destacar el hecho de que estos datos de procedencia indican únicamente el domicilio de remisión o de notificación 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 esta 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.

En el anexo A de este informe anual se ofrece información mucho más detallada sobre el número de escritos por provincia y por comunidades autónomas, así como la distribución de las quejas y peticiones que fueron enviadas desde otros países.

Gráfico 2

Distribución del origen de los expediente (quejas y solicitudes de recurso) por comunidades autónomas



1.2.3 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.

Cuadro 11

Expedientes. Distribución por áreas de actuación

ÁREAS DE ACTUACIÓN	Quejas		Actuaciones de oficio*	Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional		Total
	Individuales	Agrupadas		Individuales	Agrupadas	
Administración de Justicia	1.619	1.261	2	22	72	**2.976**
Función y empleo públicos	1.419	508	31	1	0	**1.959**
Asuntos de Interior	1.317	521	7	5	0	**1.850**
Migraciones	1.560	131	9	0	0	**1.700**
Medio ambiente	760	636	15	12	0	**1.423**
Empleo y Seguridad social	1.231	4	1	0	0	**1.236**
Educación	1.125	95	2	0	0	**1.222**
Impuestos	1.030	0	1	0	0	**1.031**
Actividad económica	953	2	6	0	0	**961**
Servicios públicos y esenciales	878	37	7	2	0	**924**
Política social	834	40	42	0	0	**916**
Sanidad	725	38	26	1	0	**790**
Centros penitenciarios	598	27	103	0	0	**728**
Urbanismo	578	0	5	0	0	**583**
Vivienda	448	0	1	0	0	**449**
Cultura y otros ámbitos	382	0	0	15	0	**397**
Administración local	377	0	0	0	0	**377**
Igualdad de trato	85	1	7	2	0	**95**
Transparencia	46	0	0	0	0	**46**
En estudio	827	122	1	3	0	**953**
TOTAL	**16.792**	**3.423**	**266**	**63**	**72**	**20.616**

*No se contabilizan en este cuadro las actuaciones del Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).

1.2.4 Estado de tramitación de los expedientes

El CUADRO 12 y el GRÁFICO 3 de este apartado muestran el curso seguido por los expedientes de queja, de actuación de oficio y solicitudes de interposición de recurso

ante el Tribunal Constitucional, una vez recibidos o iniciados por la institución, y el estado en que se encontraban en el momento de cerrar el informe.

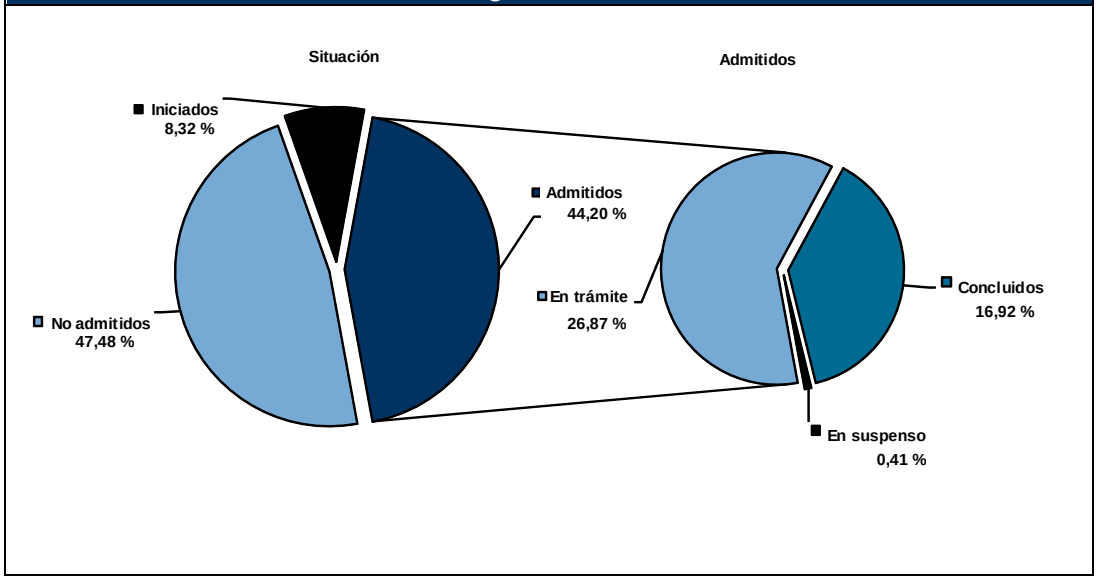
Cuadro 12

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	2.990	17,74	2.344	67,07	206	77,44	5.540	26,87
	Concluidos	2.983	17,70	448	12,82	57	21,43	3.488	16,92
	En suspenso	79	0,47	3	0,09	3	1,13	85	0,41
	Total	**6.052**	**35,91**	**2.795**	**79,97**	**266**	**100,00**	**9.113**	**44,20**
No admitidos	No admitidos	9.211	54,65	578	16,54			9.789	47,48
	Total	**9.211**	**54,65**	**578**	**16,54**			**9.789**	**47,48**
En estudio (a 31 dic.)	Iniciados	832	4,94	122	3,49			954	4,63
	Pendiente de contestación del interesado	760	4,51					760	3,69
	Total	**1.592**	**9,45**	**122**	**3,49**			**1.714**	**8,31**
TOTAL GENERAL		**16.855**	**100,00**	**3.495**	**100,00**	**266**	**100,00**	**20.616**	**100,00**

Gráfico 3

Distribución porcentual de los expedientes (quejas y solicitudes de recurso) y actuación de oficio según su situación de tramitación



1.2.5 Admisión e inadmisión de los expedientes de queja

El CUADRO 13 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.

Cuadro 13

Expedientes de queja y recursos no admitidos	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	**Número**
Sin indicios de irregularidad administrativa	2.633
Falta de actuación administrativa previa	2.481
Varios motivos de no admisión concurrentes	1.152
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	897
Intervención judicial	581
Otros motivos por los que no es competente el Defensor	323
Conflicto particular ajeno a la Administración	296
Resuelto sin intervención del Defensor	182
Solo se solicita información	164
Intervención de comisionado parlamentario autonómico	164
Inexistencia de interés legítimo	161
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros exptes.	134
Plazo superior a un año	123
Disconformidad con la legislación vigente	111
Solo se envía información	82
Desistimiento	71
Carencia de fundamentos	70
Sin actividad de los poderes públicos	56
Sentencia firme	43
Inexistencia de pretensión	22
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	13
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	13
Imposibilidad de contactar con el interesado	9
Sin contestación a defecto subsanable	4
Queja anónima	2
Perjuicios a terceros	2
TOTAL	**9.789**

1.2.6 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 C recoge el listado cronológico completo de todos los expedientes de actuación de oficio iniciados en 2019.

Cuadro 14

Expedientes de actuación de oficio*. Iniciados y tramitados ante la Administración				
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	122	25	2	149
Administración autonómica	70	22	1	93
Administración local	3	4		7
Fiscal General del Estado	3	1		4
Varias administraciones	8	5		13
TOTAL	**206**	**57**	**3**	**266**

*No se contabilizan en este cuadro las actuaciones del Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).

1.3 EXPEDIENTES EN TRAMITACIÓN DE EJERCICIOS ANTERIORES, O REABIERTOS EN EL AÑO 2019

A continuación se recogen los datos relativos a los expedientes de 2018 que no se habían iniciado, por estar pendientes de admisión al cierre del informe anterior, o expedientes de aquel año o anteriores que seguían en tramitación, además de aquellos otros expedientes en suspenso o ya cerrados y que fueron reabiertos por distintas causas (nuevo escrito del interesado, o cambio de situación de la cuestión planteada en su momento).

Cuadro 15

Situación de los expedientes de quejas y solicitudes de recurso que se encontraban pendientes al finalizar el año 2018							
SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Total	
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidos	En trámite	135	8,05	37	100,00	172	10,04
	Concluidos	395	23,57			395	23,06
	En suspenso	5	0,30			5	0,29
	TOTAL	**535**	**31,92**	**37**	**100,00**	**572**	**33,39**
No admitidos	No admitidas	1.134	67,66			1.134	66,20
	TOTAL	**1.134**	**67,66**			**1.134**	**66,20**
Pendiente de datos (Reapertura)	Pte. de datos	1	0,06			1	0,06
	TOTAL	**1**	**0,06**			**1**	**0,06**
Anuladas	Anuladas	6	0,36			6	0,35
	TOTAL	**6**	**0,36**			**6**	**0,35**
TOTAL GENERAL		**1.676**	**100,00**	**37**	**100,00**	**1.713**	**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 administraciones autonómicas), y tipos de conclusión según administraciones.

1.4 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.

Cuadro 16

Resoluciones formuladas					
RESOLUCIONES	**Aceptadas**	**Rechazadas**	**Sin contestar**	**En trámite***	**Total**
Recomendaciones	115	49	248	162	574
Sugerencias	148	103	123	116	490
Recordatorios de deberes legales					478
Advertencias					9
TOTAL	**263**	**152**	**371**	**278**	**1.551**

***En trámite:** resoluciones contestadas y en estudio o pendientes de recibir más información.

Cuadro 17

Recomendaciones por Administración de destino					
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	Rechazadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Administración General del Estado	50	14	20	53	137
Administración autonómica	40	29	213	87	369
Administración local	23	4	11	22	60
Fiscal General del Estado	1				1
Otras entidades públicas	1		1		2
Poder Judicial			3		3
Universidades		2			2
TOTAL	115	49	248	162	574

***En trámite:** resoluciones contestadas y en estudio o pendientes de recibir más información.

Cuadro 18

Sugerencias por Administración de destino					
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	Rechazadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Administración General del Estado	51	39	23	31	144
Administración autonómica	33	35	40	25	133
Administración local	58	26	59	60	203
Otras entidades públicas	1	3	1		5
Universidades	5				5
TOTAL	148	103	123	116	490

***En trámite:** resoluciones contestadas y en estudio o pendientes de recibir más información.

1.5 PRESUPUESTO 2019

Los títulos de los capítulos y de los apartados de todo este epígrafe recogen las denominaciones contempladas en la Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.

1.5.1 Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2019

De acuerdo con lo establecido en el artículo 134.4 de la Constitución española, «[S]i la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos».

Por su parte, el artículo 38 de la 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece en sus apartados 2 y 3 que «2. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo. 3. La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse». En consecuencia, y al haberse producido las circunstancias previstas en la Constitución española, los Presupuestos Generales del Estado de 2018 se consideran prorrogados en 2019,una vez realizadas las actuaciones previstas en el artículo 38 de la Ley General Presupuestaria anteriormente citado.

En los cuadros I y II figuran las dotaciones iniciales del presupuesto y en el cuadro V la ejecución del presupuesto después de adoptarse diversos acuerdos, aprobando determinadas transferencias entres subconceptos presupuestarios, previo informe de la Junta de Coordinación y Régimen Interior del Defensor del Pueblo, y con la fiscalización previa de la Intervención de las Cortes Generales, a fin de atender necesidades sobrevenidas, a lo largo del ejercicio.

Cuadro I

PRESUPUESTO DE GASTOS 2019	Cantidad
CAPÍTULO I: Gastos personal	12.886.200,00 €
CAPÍTULO II: Gastos en bienes corrientes y servicios	1.716.700,00 €
CAPÍTULO III: Gastos financieros	2.500,00 €
CAPÍTULO IV: Transferencias corrientes	199.100,00 €
CAPÍTULO VI: Inversiones reales	433.500,00 €
TOTAL CAPÍTULOS I + II + III + IV + VI	**15.238.000,00 €**

Cuadro II

CAPÍTULO I. GASTOS DE PERSONAL		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
10	Altos cargos	488.596,60 €
12	Funcionarios	9.642.403,40 €
13	Laborales	5.000,00 €
14	Otro personal	338.000,00 €
15	Incentivos al rendimiento	1.000,00 €
16	Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	2.411.200,00 €
TOTAL CAPÍTULO I		**12.886.200,00 €**

CAPÍTULO II. GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
20	Arrendamientos y cánones	100.000,00 €
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	448.500,00 €
22	Material, suministros y otros	1.066.200,00 €
23	Indemnizaciones por razón del servicio	82.000,00 €
24	Gastos de publicaciones	20.000,00 €
TOTAL CAPÍTULO II		**1.716.700,00 €**

CAPÍTULO III. GASTOS FINANCIEROS		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
34	De depósitos y fianzas	2.500,00 €
TOTAL CAPÍTULO III		**2.500,00 €**

CAPÍTULO IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
44	A sociedades, entidades públicas empresariales, fundaciones y resto de entes del sector público	6.000,00 €
48	A familias e instituciones sin fines de lucro	185.100,00 €
49	Al exterior	8.000,00 €
TOTAL CAPÍTULO IV		**199.100,00 €**

CAPÍTULO VI. INVERSIONES REALES		
Artículos	**Descripción**	**TOTAL**
61	Inversiones de reposición en infraestructura y bienes destinados al uso general	5.000,00 €

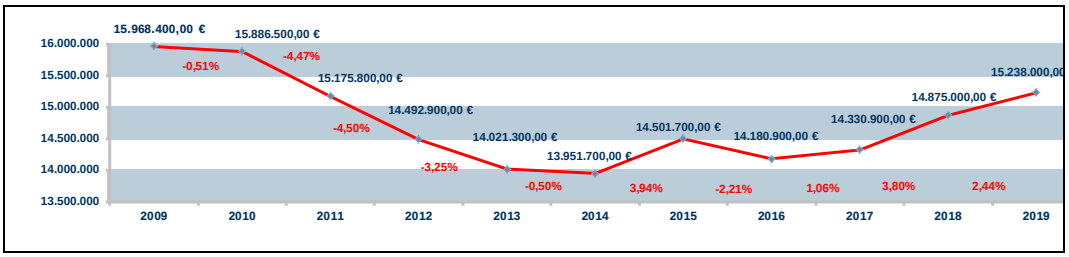
62	Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	63.000,00 €
63	Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	19.000,00 €
64	Gastos de inversiones de carácter inmaterial	346.500,00 €
TOTAL CAPÍTULO VI		**433.500,00 €**
TOTAL PRESUPUESTO (CAPÍTULOS I + II)		**15.238.000,00 €**

1.5.2 Evolución interanual 2009-2019

Cuadro III

AÑO	Cantidad (€)	Porcentaje variación respecto año anterior
2009	15.968.400	-
2010	15.886.500	-0,51 %
2011	15.175.800	-4,47 %
2012	14.492.900	-4,50 %
2013	14.021.300	-3,25 %
2014	13.951.700	-0,50 %
2015	14.501.700	3,94 %
2016	14.180.900	-2,21 %
2017	14.330.900	1,06 %
2018	14.875.000	3,80 %
2019	15.238.000	2,44 %

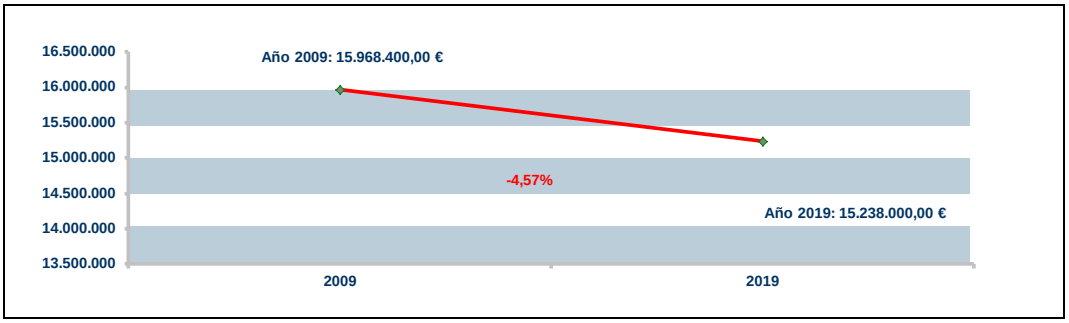
Gráfico I



Cuadro IV

2009	2019	% INCREMENTO
15.968.400,00 €	15.238.000,00 €	**-4,57 %**

Gráfico II



1.5.3 Ejecución presupuestaria

Cuadro V

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA a 31-12-2019	Dotación final	Comprometido	Gastado	Remanentes
CAPÍTULO I: GASTOS DE PERSONAL				
Artículo 10: Altos cargos	365.596,60	364.947,75	364.947,75	648,85
Artículo 12: Funcionarios	9.058.403,40	9.019.718,36	9.019.718,36	38.685,04
Artículo 13: Laborales	192.000,00	191.735,14	191.735,14	264,86
Artículo 14: Otro personal	290.500,00	289.712,66	289.562,66	787,34
Artículo 15: Incentivos al rendimiento	1.000,00			1.000,00
Artículo 16: Seguridad Social, prestaciones y gastos sociales	2.384.400,00	2.359.831,37	2.358.049,37	24.568,63
TOTAL CAPÍTULO I	**12.291.900,00**	**12.225.945,28**	**12.224.013,28**	**65.954,72**
CAPÍTULO II: GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS				
Artículo 20: Arrendamientos	110.000,00	100.392,12	98.552,38	9.607,88
Artículo 21: Reparaciones, mantenimientos y	653.000,00	621.491,88	619.555,99	31.508,12

conservación				
Artículo 22: Material de oficina, suministros y comunicaciones	1.311.950,00	1.173.875,51	1.149.371,36	138.074,49
Artículo 23: Indemnizaciones por razón del servicio	117.000,00	111.046,15	111.046,15	5.953,85
Artículo 24: Gastos de publicaciones	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	**2.191.950,00**	**2.006.805,66**	**1.978.525,88**	**185.144,34**
CAPÍTULO III: GASTOS FINANCIEROS				
Artículo 34: De depósitos y fianzas	2.500,00	848,66	848,66	1.651,34
TOTAL CAPÍTULO III	**2.500,00**	**848,66**	**848,66**	**1.651,34**
CAPÍTULO IV: TRANSFERENCIAS CORRIENTES				
Artículo 44: A sociedades, entidades públicas, fundaciones y resto de entes del sector público	50.000,00	50.000,00	25.000,00	0,00
Artículo 48: A familias e instituciones sin fines de lucro	42.800,00	33.021,01	58.021,01	9.778,99
Artículo 49: Al exterior	13.000,00	11.093,29	11.093,29	1.906,71
TOTAL CAPÍTULO IV	**105.800,00**	**94.114,30**	**94.114,30**	**11.685,70**

CAPÍTULO VI: INVERSIONES REALES				
Artículo 61: Inversiones de reposición en infraestructura y bienes destinados al uso general	5.000,00			5.000,00
Artículo 62: Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios	310.850,00	294.927,95	283.430,53	15.922,05
Artículo 63: Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios	73.000,00	67.250,08	163.218,95	5.749,92
Artículo 64: Gastos de inversiones de carácter inmaterial	257.000,00	256.147,33	256.147,33	852,67
TOTAL CAPÍTULO VI	**645.850,00**	**618.325,36**	**702.796,81**	**27.524,64**
TOTAL PRESUPUESTO (CAPITULOS I, II, III, IV y VI)	**15.238.000,00**	**14.946.039,26**	**15.000.298,93**	**291.960,74**

2 RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

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 aceptarla, pero la ley le obliga en cualquier caso a razonar los motivos de esa decisión. En 2019, la institución ha formulado 574 Recomendaciones y 490 Sugerencias (sin incluir las emitidas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención). En los anexos E.1 y E.2 del presente informe (editado digitalmente) se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con un enlace a los textos de cada una de ellas, tal y como se encuentran en la web institucional. A través del enlace se puede consultar, asimismo, el estado de respuesta por parte de la Administración concernida.

3 SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este año han sido presentadas ante el Defensor del Pueblo 41 solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra distintas normas y 94 recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Se han interpuesto dos de estos recursos. Un recurso de inconstitucionalidad interpuesto el 5 de marzo de 2019 contra el artículo 58 bis.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, incorporado a esta por la disposición final tercera punto dos de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, por estimar que vulnera los artículos 9.3, 16, 18.4, 23.1 y 53.1 de la Constitución. Este recurso ha sido estimado. Y otro recurso de inconstitucionalidad del 25 de junio de 2019, contra el artículo único, apartados 1, 3, 5 y 6 de la Ley de Castilla y León 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley de Castilla y León 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

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

Recursos de amparo

Como queda dicho, en 2019 se presentaron al Defensor del Pueblo 94 solicitudes de interposición de recurso de amparo, un incremento muy notable con respecto al año anterior, en que fueron ocho.

Hay que destacar que 82 de esas solicitudes se referían a una sola resolución judicial, la Sentencia del Tribunal Supremo 463/2019, de 11 de septiembre, de la Sala de lo Civil. Por tanto, las resoluciones judiciales frente a las cuales se solicitaba la interposición de recurso han pasado, en realidad, de ocho a trece.

Dichas solicitudes traían causa de cuatro procesos civiles, tres procesos penales, cuatro procesos contencioso-administrativos y dos sociales.

En el ejercicio 2019 no se ha presentado al Defensor del Pueblo ninguna petición de recurso de amparo en la que, además de concurrir los presupuestos procesales (particularmente exigentes, sobre todo en lo que se refiere al agotamiento de la vía judicial previa, que en determinadas ocasiones exige plantear un incidente de nulidad de actuaciones, para lo que el Defensor del Pueblo no tiene competencia), se observase una «especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales» (artículo 50.1.b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

Cuando los ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo con el propósito de que interponga recurso de amparo (lo que pueden llevar a cabo por sí mismos si han sido parte en el proceso precedente) y con el fin de poder valorar adecuadamente las peticiones y, sobre todo, su viabilidad procesal y de fondo, es conveniente aportar toda la información necesaria para justificar el agotamiento de la vía judicial y trasladar argumentaciones, no solo sobre la importancia del caso –que sin duda la tiene si un ciudadano ha decidido dirigirse al Defensor del Pueblo– sino sobre su «especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales». Ello resulta imprescindible para coadyuvar al éxito de una eventual interposición de recurso de amparo por el Defensor del Pueblo, dado el mínimo porcentaje de admisiones a trámite de estos recursos por el Tribunal Constitucional:

> Consecuentemente, del total de decisiones sobre admisión adoptadas a lo largo del año en materia de amparo (6.774, cifra que arroja la suma de las providencias de admisión, autos y providencias de inadmisión y autos y providencias de terminación de asuntos pendientes de admisión), solo el 1,67 por 100 dio lugar a la tramitación

de los recursos para su posterior resolución por sentencia y el restante 98,33 por 100 supuso el archivo del recurso (*Memoria 2018* del Tribunal Constitucional, página 47).

4 ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS O ENTORPECEDORAS

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

En el anexo D de este informe, accesible a través de la web institucional, se recoge la relación de órganos y unidades de las distintas administraciones que en el año 2019 no han dado adecuada respuesta a los requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo. Estas administraciones se han clasificado en dos apartados: administraciones que no han contestado en el año 2019, tras al tercer requerimiento, y administraciones que han contestado tras recibir el tercer requerimiento.

Las características de cada uno de esos casos son distintas, tanto por la repercusión del incumplimiento, como por la insistencia en el mismo o por los recursos disponibles por parte de las propias administraciones. Con el fin de que estas administraciones contesten a los requerimientos de esta institución, se han llevado a cabo gestiones para que las peticiones de información pendientes que estaban más atrasadas fueran contestadas.

En la página 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, Fiscalía General del Estado, otras entidades públicas, Poder Judicial y universidades; mediante un mapa en el que se pueden localizar geográficamente dichas administraciones entorpecedoras. Las administraciones que aparecen reflejadas suelen ser ayuntamientos e incluso entidades locales menores. Se conocen las carencias y falta de medios materiales y humanos de los pequeños municipios y las dificultades que les puede plantear recopilar

la información requerida. Pero ello no les exime de la obligación de contestar al Defensor del Pueblo.

5 ACTIVIDAD INTERNACIONAL

El art. 7.3 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, define al Defensor del Pueblo como uno de los sujetos de la acción exterior. Señalando que, en su calidad de institución española para la promoción y protección de los derechos humanos, desarrolla relaciones de colaboración y asistencia técnica con las instituciones nacionales homólogas de otros estados y facilita de forma independiente el seguimiento que periódicamente realizan las organizaciones internacionales sobre la situación en España de los derechos humanos.

Además, establece que el Gobierno podrá recabar la colaboración del Defensor del Pueblo para la realización de misiones ante los foros internacionales de derechos humanos.

Por ello, la institución mantiene relaciones permanentes con todas las organizaciones de las Naciones Unidas, en especial con la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos; con las estructuras europeas (del Consejo de Europa y de la Unión Europea); con la Alianza Global de Instituciones Nacionales de derechos humanos (GANHRI), con sede en Ginebra; con organizaciones regionales y mundiales de ombudsman de los distintos continentes (Instituto Internacional del Ombudsman –IOI–, Federación Iberoamericana del Ombudsman –FIO–, Asociación de los Ombudsman del mediterráneo –AOM); con las principales ONG internacionales, en especial las relacionadas con los derechos humanos, y, finalmente, mantiene relaciones permanentes con todas y cada una de las oficinas de defensores del pueblo, ombudsman, comisiones de derechos humanos, mediadores, mecanismos nacionales de prevención de la tortura e instituciones homólogas de los distintos países, desarrollando una extensa tarea internacional que contribuye al conocimiento exterior de las actuaciones de la defensoría, de vital importancia, dada la transversalidad y la internacionalidad de los derechos humanos.

El Defensor del Pueblo apoyó la candidatura de su directora de relaciones internacionales como miembro del Subcomité de Prevención de la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, que fue elegida mayoritariamente por votación de los 90 países signatarios del Protocolo Opcional de la Convención contra la Tortura (OPCAT), y de cuyo cargo tomó posesión en 2019 por un período de 4 años, posicionando así por primera vez a un miembro de la institución en la élite de los órganos de los tratados y procedimientos especiales de la ONU.

5.1 COOPERACION INTERNACIONAL

El Defensor del Pueblo ha continuado desarrollando relaciones de colaboración y asistencia técnica con las instituciones nacionales homólogas de otros estados y facilita de forma independiente el seguimiento que periódicamente realizan las organizaciones internacionales sobre la situación en España de los derechos humanos.

Esas relaciones son particularmente importantes en la resolución de casos concretos, como el que se solventó satisfactoriamente entre las defensorías de Malta y España, sobre un menor no acompañado que recibió refugio en Malta, después de escapar de Libia, y que afirmó haber sido separado de su familia que residía en un centro de Málaga. El caso había sido remitido al Defensor del Pueblo y al ACNUR en España y Malta por una ONG española, ya que la madre había expresado su voluntad de reunirse con su hijo a su llegada al centro de acogida en Málaga proveniente de un buque de rescate. El ACNUR solicitó la ayuda del Defensor del Pueblo español, ya que las gestiones que había realizado hasta entonces habían sido infructuosas. El Defensor del Pueblo, a su vez, solicitó la cooperación del Ombudsman de Malta para que esta familia pudiera reunirse, quien de modo inmediato se hizo cargo del asunto y convenció a las autoridades maltesas, consiguiendo felizmente la reunión del menor con su familia.

Contribuciones escritas

El Defensor del Pueblo, en su rol de institución nacional de derechos humanos, presentó un «informe sombra» en el Marco del Examen Periódico Universal (EPU) a España en el tercer ciclo, que contenía 56 puntos relativos a mejoras que, en opinión de la institución, España debería acometer en variados temas relativos a derechos humanos.

Durante este año se han contestado a cuestionarios y solicitudes de información para Naciones Unidas, en aportación al Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas; sobre memoria histórica; sobre funcionamiento de la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI) en 2018; sobre el Plan estratégico del GANHRI y sobre personas sin hogar. A la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA) se le envió un cuestionario sobre instituciones nacionales de derechos humanos y se participó en la encuesta europea sobre organismos de supervisión penitenciaria, llevada a cabo por el Trinity College de Dublín (Irlanda).

Reuniones de trabajo

Se mantuvo una reunión de trabajo con el relator especial para las cuestiones de las minorías de Naciones Unidas, con motivo de su visita a España.

En septiembre se recibió al Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO), del Consejo de Europa, en su visita de evaluación a España. El GREVIO se encarga del monitoreo del cumplimiento de la Convención Europea sobre la prevención y el combate de la violencia contra la mujer y violencia doméstica (Convenio de Estambul) por los estados signatarios.

Visitas y talleres de trabajo

El Defensor del Pueblo atiende las peticiones recibidas de instituciones extranjeras que en sus viajes a España quieren conocer las buenas prácticas desarrolladas por esta institución. También se recibe a delegaciones extranjeras preocupadas por problemas específicos que atañen a su país o a las relaciones entre ambos. Para ello, se organizan talleres, visitas de trabajo y visitas *ad hoc*.

Se recibió al embajador encargado de la oficina comercial de Taiwán en España, con ocasión de la extradición de ciudadanos provenientes de aquella isla a la República Popular China. El Defensor se entrevistó con la vicepresidenta de la Asamblea del Consejo de Europa. Se mantuvo una reunión con la defensora pública del Estado de Minas Gerais (Brasil). También hubo diversas reuniones de trabajo con la Comisión sudafricana de personas con discapacidad, de cara a la puesta en marcha en aquel país del mecanismo de control de la Convención de las personas con discapacidad.

Participación en proyectos

Un técnico del Defensor del Pueblo participó en un proyecto de la UE puesto en marcha por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), denominado «Control Fronteras-control aeropuertos y Trata y Tráfico de Seres Humanos», impartiendo a la defensoría de Bolivia y a las fuerzas de control fronterizas de Bolivia, Perú y Brasil una formación llamada «Capacitación en zonas fronterizas terrestres Bolivia, Perú y Brasil en materia de lucha contra la trata y tráfico de personas y el narcotráfico».

5.2 REUNIONES INTERNACIONALES

Sistema de Naciones Unidas

En el marco de colaboración con el Sistema de Naciones Unidas se asistió a la reunión anual de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), celebrada en Ginebra (Suiza). Se trató sobre el papel de las INDH en velar por la

aplicación, el seguimiento y el examen del Pacto Mundial para la Migración, basados en los derechos humanos y con perspectiva de género.

También se asistió a la Conferencia anual 2019 de la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI), sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos para hacer realidad los derechos económicos y sociales en Europa, en Bruselas (Bélgica).

Consejo de Europa

Se asistió a la sesión de la Comisión de Venecia, que aprobó los Principios sobre la protección y promoción de las instituciones del Defensor del Pueblo, también conocidos como Principios de Venecia, conjunto de reglas creadas para proteger la figura del Defensor del Pueblo desde los estados.

La primera de las 25 directrices de la Comisión de Venecia pone énfasis en la obligación del Estado de apoyar y proteger la institución del ombudsman y abstenerse de cualquier acción que perjudique su independencia. El documento pretende ser un referente internacional en cuanto a las directrices que los estados deben seguir para proteger las instituciones de los defensores del pueblo. El Defensor del Pueblo participó en su elaboración en tanto que vicepresidente de la FIO.

La institución estuvo presente en la Conferencia conmemorativa del 30 Aniversario del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) sobre el establecimiento de garantías procesales durante las primeras horas de detención, organizada por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho del Consejo de Europa y la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/ODIHR), en Estrasburgo (Francia).

También se participó en la conferencia sobre «Los derechos de las mujeres en la encrucijada; fortalecimiento de la cooperación internacional para cerrar la brecha entre la regulación legal y su implementación», organizada por el Consejo de Europa en cooperación con la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, también en Estrasburgo (Francia).

Unión Europea

La institución ha continuado muy activa participando en el recién creado Grupo de Nafplio, sobre supervisión de los vuelos de repatriación forzosa de extranjeros en situación irregular. Su primera reunión fue organizada por el Garante Nazionale dei diritti

delle persone detenute o private della libertà personale (MNP de la República Italiana), con el apoyo del Consejo de Europa en Roma (Italia).

Igualmente, se asistió a una reunión de expertos de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) de los países de la Unión Europea, organizada por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) en Viena (Austria), sobre la aplicación de la Carta de DDHH de la UE por las Instituciones Nacionales de DDHH.

La directora de Migraciones e Igualdad de trato participó en la reunión organizada por la defensora del pueblo europeo en el marco de la Red Europea de Defensores (ENO), en un taller denominado «Intercambio de experiencias sobre la tramitación de reclamaciones y posibles investigaciones en paralelo por parte del Defensor del Pueblo Europeo y los defensores del pueblo nacionales: cuestiones relacionadas con la aplicación de la legislación de la UE a nivel nacional y de la UE», que tuvo lugar en Lisboa (Portugal).

Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

La FIO celebró su XXIV Congreso y Asamblea General en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil). Llevaba por título «La violencia de género y la igualdad». El tema del congreso coincidió con el del informe anual de la FIO, investigación llevada a cabo por la Universidad de Alcalá (Madrid), que fue presentado durante el evento.

El escenario es preocupante, ya que, según la ONU, Iberoamérica alberga a 14 de los 25 países donde el feminicidio es más común, y está considerada como una región extremadamente letal para las mujeres, con aproximadamente 12 asesinatos diarios relacionados con el género. Además, el Congreso FIO 2019 marcó el 25 aniversario de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 (Convención de Belém do Pará), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en el Cairo (Egipto), en 1994, y también cercano el 25 aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín (China) en 1995. El defensor participó en la mesa sobre «Distintas formas de violencia contra las mujeres».

El congreso finalizó con un Pronunciamiento de la FIO en el que se insta a los gobiernos de la región a proteger y no atacar a las defensorías, dadas las situaciones de acoso y persecución que se están sufriendo en varios países de la región.

La institución tuvo también una destacada participación en la Tercera Cumbre Iberoamericana sobre Migración y Derechos Humanos de la FIO celebrada en México, donde se analizaron los diversos problemas regionales que actualmente existen, como

son la migración de ciudadanos venezolanos, los flujos migratorios extraordinarios y la migración extracontinental, la protección internacional de las personas migrantes y, de especial interés, la trata de personas. Lo anterior, con la finalidad de enfocar acciones preventivas concretas de carácter humanitario que permitan salvaguardar la integridad de las personas y el respeto a sus derechos y dignidad.

El defensor participó en la mesa sobre «Migración extracontinental», la directora del Área de Migraciones e Igualdad de Trato en la «Mesa sobre trata de personas» y la directora de asuntos internacionales en la de «Tercer país seguro».

Asociación del Ombudsman del Mediterráneo (AOM)

La directora de Relaciones Internacionales ha representado a la institución del Defensor del Pueblo en las reuniones del comité directivo y ejecutivo de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo (AOM) celebradas en Tirana (Albania), así como en la reunión del comité ejecutivo y un seminario posterior sobre los Principios de Venecia en el fortalecimiento de las instituciones del Defensor del Pueblo, organizado por la AOM y el Comisionado para la Administración y la Protección de los Derechos Humanos de Chipre en Nicosia (Chipre).

Instituto Internacional de Ombudsman

La directora de Relaciones Internacionales representó a la institución y a la Federación Iberoamericana de Ombudsman, de la que es secretaria técnica, en la 31 Conferencia de Ombudsman de la Región de Australia y Pacífico del IOI en Taipei (Taiwan).

5.3 VISITAS Y ENCUENTROS OFICIALES

Con ocasión de su viaje a Ginebra para asistir a la Conferencia Anual de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, el Defensor del Pueblo fue recibido por la alta comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos, donde tuvo la oportunidad de dialogar sobre la situación de los derechos humanos tanto en España como en Iberoamérica y profundizar sobre algunos de los retos a los que se enfrentan las sociedades modernas, como son la gestión de los flujos migratorios o las acciones para promover la igualdad entre mujeres y hombres y la lucha contra la violencia de género.

El defensor tuvo la oportunidad, además, de mantener un encuentro bilateral con la presidenta de la Comisión Nacional de derechos Humanos de Marruecos, en el marco de la citada reunión del GANHRI.

Por otra parte, fueron recibidos en la institución los siguientes representantes de oficinas de ombudsman extranjeros:

- Delegación del Ombudsman de Armenia.
- Delegación del Ombudsman de Ucrania.
- Delegación del Ombudsman de Marruecos.

Además, se organizó en la sede de la institución un taller con el grupo de trabajo de inmigración y asilo de la Red Europea de Instituciones Nacionales de DDHH (ENNHRI). Dicho taller permitió intercambiar información sobre el trabajo actual y las prioridades de las instituciones nacionales de derechos humanos en el campo de la migración; capacitar sobre el monitoreo y la defensa de los derechos de los migrantes en las fronteras, y discutir el valor añadido y las mejores formas de avanzar en el trabajo colectivo de estas instituciones sobre los derechos de los migrantes en las fronteras.

5.4 VISITAS A CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN EL EXTRANJERO

Desde el año 2001, cuando la institución se desplaza al extranjero, sobre todo a países no miembros de la UE, y tiene noticias de que allí se encuentra algún ciudadano español privado de libertad, se aprovecha el viaje para visitarlo. En la visita se controla el funcionamiento de la asistencia consular, se verifica si existe la petición de traslado a España, para poder hacer un seguimiento del proceso para que se realice lo antes posible y se ofrece la realización de gestiones con su familia en España, por razones humanitarias, cuando los presos no tienen posibilidad de comunicarse telefónicamente con ella.

En 2019 se ha visitado, entre otros, a los presos españoles recluidos en las cárceles Reclusorio Preventivo Varonil Norte de Ciudad de México, centros penitenciarios de Vespasiano y de Estevao Pinto, en Belo Horizonte e Instituto Penal Nelson Hungría en Río de Janeiro (Brasil). Sobre estas visitas, puede consultarse el correspondiente epígrafe de este informe (4.1.3 Presos españoles en el extranjero).

Informe de gestión

II

Supervisión de la actividad de las administraciones públicas

1 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Consideraciones generales

En el año 2019, 294 ciudadanos han presentado queja por discrepar de una resolución judicial y 180 por desacuerdo con un procedimiento judicial en trámite, lo que suma 474 quejas. Se trata de una ligera disminución con respecto a las 494 quejas del año anterior.

Según datos del Consejo General del Poder Judicial contenidos en su Memoria de 2019 (con datos de 2018), en 2018 ingresaron en los tribunales de Justicia 5.994.828 asuntos, lo que constituye un incremento del 2 % con respecto al año 2017, en que fueron 5.873.689.

Dato muy relevante es la denominada «tasa de congestión», definida como el cociente entre la suma de los asuntos pendientes de resolver al comienzo del año y los ingresados en el mismo y los asuntos resueltos en el año. Esta tasa o cociente ha pasado de 1,41 en 2017 a 1,45 en 2018, lo que significa un incremento en la tasa del 2,7 %. Es decir, un empeoramiento cuantitativo de la eficacia del sistema judicial.

Han ingresado en la jurisdicción civil 2.227.531 asuntos, lo que constituye un incremento del 9,2 % con respecto al año anterior, en que fueron 2.040.018. La tasa de congestión ha pasado de 1,64 a 1,70, lo que significa un incremento del 3,8 %.

En la jurisdicción penal ingresaron 3.151.698 asuntos, un 2,5 % menos que los 3.232.678 asuntos penales ingresados el año anterior. La tasa de congestión prácticamente no varía (pasa de 1,21 en 2017 a 1,22 en 2018, con un incremento del 0,9 %).

En la jurisdicción contencioso-administrativa ingresaron 208.374 asuntos, un 6,4 % más que el año anterior, en el que ingresaron 195.908. La tasa de congestión también se mantiene estable, en este caso pasando de 1,89 en 2017 a 1,88 en 2018, con un descenso del 0,4 %.

Finalmente, en la jurisdicción social ingresaron 406.022 asuntos, un 0,3 % más que los 404.860 asuntos ingresados en 2017. La tasa de congestión se mantiene igualmente estable: 1,75 en 2017 y 1,76 en 2018, lo que constituye un incremento del 0,8 %.

La tasa de litigiosidad española ha sido de 128,3 asuntos por cada 1.000 habitantes en el año 2018, un incremente con respecto a los 126,1 asuntos del año anterior.

En 2018 se han recibido 96 quejas sobre demoras judiciales en la jurisdicción civil (76 el año anterior); 53 en la penal (49 el año anterior); 11 en la contencioso-administrativa (frente a las 7 del año anterior); 15 en la social (11 el año anterior), y 1 en la mercantil (7 el año anterior). La cifra total asciende a 176, superior a las 150 del año anterior.

La parálisis parlamentaria que se ha producido en 2019 (práctica inexistencia de actividad normal debido a las dos disoluciones de las Cortes que se han llevado a cabo en el año) ha impedido el desarrollo de los trabajos parlamentarios de la proposición de ley sobre los denominados «bebés robados», tomada en consideración en noviembre de 2018. Recuperada la actividad parlamentaria, resulta oportuno recordar la importancia de la cuestión, las recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre este tema y las respuestas que han ido llegando de las administraciones.

Las quejas sobre dilaciones indebidas permiten constatar cotidianamente la subsistencia de este problema, al que dedicó el Defensor del Pueblo el estudio *Retrasos en la Administración de Justicia* (incluido en el informe del año anterior). El análisis de algunas de las quejas que se exponen en este informe permite comprender fácilmente el grado de estrés al que se ve sometida la plantilla de jueces, magistrados y demás personal al servicio de la Administración de Justicia en muchos órganos judiciales. Es necesaria una nueva planta y demarcación judicial y el diseño de una plantilla acorde con las necesidades de la sociedad.

Debe llamarse la atención sobre el problema de los registros. Baste decir que se han recibido 881 quejas sobre la materia, de las cuales 623 se engloban bajo el epígrafe sobre retrasos de expedientes de nacionalidad. Ante este tema debe subrayarse la extraordinaria importancia que reviste para la vida de los personas que tienen derecho a ella el obtener la nacionalidad española, sin esperar años (con demasiada frecuencia muchos años) para conseguirla. Se da la circunstancia insólita de que la Ley de Registro Civil de 2011 no ha entrado aún en vigor en 2020, lo que resulta extraordinariamente sorprendente.

La Ley 20/2011 establece una innovadora concepción del Registro Civil, ya que se configura como un registro único territorialmente, electrónico y desjudicializado. La recepción de quejas año tras año pone de manifiesto que son los ciudadanos los que están soportando las consecuencias de que ese proyecto de transformación del Registro Civil no acabe de terminar y mientras tanto la atención al usuario está cada vez más devaluada porque no se adoptan suficientes medidas para mejorar el servicio, seguramente por el hecho de que «próximamente» se va a modificar todo el sistema.

Es necesario que dicha ley entre en vigor definitivamente o adoptar una decisión diferente sobre el marco regulador del Registro Civil; lo que no debe prorrogarse más es

la provisionalidad que afecta desde hace tantos años al régimen jurídico de una cuestión de esta trascendencia.

El Defensor del Pueblo considera que, sea cual sea la decisión que se adopte, el objetivo debe ser un Registro Civil eficaz, que resuelva con celeridad y sea gratuito para los ciudadanos.

Con respecto a los abogados, el número de quejas por el funcionamiento del turno de oficio ha sido de 35 (frente a las 30 del año anterior). Con respecto al funcionamiento de los colegios se han recibido 37 quejas, frente a las 49 quejas del año anterior. Han sido 92 las quejas expresando la disconformidad con la actuación del abogado, frente a las 64 del año anterior; estas últimas no pueden ser admitidas a trámite dado el ámbito competencial del Defensor del Pueblo.

1.1 «BEBÉS ROBADOS»

En el informe anual de 2018, esta institución detalló todas las actuaciones que, desde el año 2011, se habían venido realizando con relación a las medidas de apoyo de las distintas administraciones a los afectados por la posible sustracción de recién nacidos.

En el año 2019, el Defensor del Pueblo ha continuado recibiendo informes de las actuaciones que se encontraban en trámite, pero, lamentablemente, la actividad ministerial se ha visto muy condicionada por los procesos electorales que han tenido lugar durante todo el año.

En fecha de 18 de julio de 2018, esta institución formuló una serie de recomendaciones, con resultados poco esperanzadores, que se detallan a continuación.

A. La **Fiscalía General del Estado** no aceptó la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo para la creación de una fiscalía especial que coordinara todos los procedimientos que existían en todo el país, indicando que, desde la Circular 2/2012, sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos, la organización que existe en la fiscalía es la correcta, ya que se centraliza en la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado toda esta materia.

Asimismo, informó de que no le constaba ningún pronunciamiento expreso de la Sala Segunda del Tribunal Supremo sobre la prescripción de estos casos, siendo de aplicación los criterios establecidos en la citada Circular 2/2012.

B. Al **Ministerio del Interior** se le trasladó la preocupación de que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, fuera un

muro infranqueable para las víctimas en sus investigaciones particulares, habida cuenta de que se les denegaba el acceso a la documentación que les permitiría avanzar en sus averiguaciones. El Defensor del Pueblo entiende que sería necesario que se destinaran efectivos policiales especializados a la investigación de estos casos que permitiera avanzar en el esclarecimiento de los hechos, cruzando los datos de los distintos archivos, y accediendo a información y documentación que les está vedada legalmente a las víctimas.

El Ministerio del Interior contestó al Defensor del Pueblo, en fecha 27 de marzo de 2019, informando de que para obtener pruebas y avanzar en las investigaciones por parte de las víctimas, solo se puede apelar al cumplimiento de la actual Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Asimismo, comunicó que existía un acuerdo de colaboración entre la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para el desarrollo de actuaciones en el ámbito del Servicio de información a afectados por una posible sustracción de recién nacidos, firmado el 26 de febrero de 2013, habiéndose creado bajo la dependencia y coordinación del Ministerio de Justicia, los ficheros de datos de carácter personal de «solicitudes de suministro de información administrativa por parte de personas afectadas por la sustracción de recién nacidos» y de «Perfiles de ADN de personas afectadas por la sustracción de recién nacidos», así como un «Servicio de información a afectados por la posible sustracción de recién nacidos», cuyo objetivo principal era facilitar el acceso a la documentación que pudiera servir de base para fundamentar las acciones civiles y/o penales necesarias para determinar la filiación natural.

Concluía el informe indicando que para la **Secretaría de Estado de Seguridad** era una prioridad la protección de los colectivos más vulnerables, en especial los menores, y más aún los recién nacidos; por ello, se había procedido a designar puntos focales en la Policía Nacional y en la Guardia Civil para la recepción, tramitación y coordinación de todos los asuntos relacionados con esta materia, tanto a nivel central como periférico, y a funcionarios policiales especializados que se encargan de la investigación de posibles casos de sustracción de recién nacidos.

C. Al **Ministerio de Justicia** se enviaron las siguientes recomendaciones.

1. Crear un banco de ADN nacional y que la realización de pruebas de ADN sea gratuita para las víctimas del tráfico de bebés robados.

El ministerio contestó que ya había puesto a disposición de los afectados una base de perfiles de ADN, gestionada por el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias

Forenses, que permitía detectar coincidencias genéticas entre los afectados que voluntariamente quisieran incluir su perfil.

Respecto del carácter gratuito de dichas pruebas, indicó que su implantación dependía de la valoración económica del gasto que supondría la realización de análisis gratuito, recordando que, en los casos que lo acordara la autoridad judicial, la realización de dichas pruebas tenía carácter gratuito.

2. Conceder el derecho de justicia gratuita automático para las víctimas en los procedimientos judiciales que se inicien o se hayan iniciado como consecuencia de las denuncias presentadas. El Ministerio de Justicia informó de que la propuesta implicaba un cambio normativo y que sería objeto de estudio.

3. Reorganizar la oficina para los afectados al objeto de que, además de mantener las actuales funciones de servicio de información y recogida de datos, ofrezca un servicio de orientación. El Ministerio de Justicia contestó que ya se garantizaba la orientación jurídica de las víctimas, detallando las distintas funciones de dicha oficina.

A la **Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional, Relaciones con las Confesiones y Derechos Humanos,** se le recomendó que se dirigiera a las autoridades eclesiásticas para que estas facilitaran toda la información y documentación obrante en los archivos parroquiales que pudiera ayudar a las víctimas en los procedimientos judiciales que tuvieran planteados. El Defensor del Pueblo entiende que la colaboración de las autoridades eclesiásticas es imprescindible en muchas de las investigaciones, habiéndose constatado en instancias judiciales la implicación de religiosas en los hechos denunciados.

El Ministerio de Justicia comunicó que carecía de competencia e información sobre el estado de situación de eventuales requerimientos formulados en procedimientos concretos a las autoridades eclesiásticas, y recordó que las autoridades eclesiásticas no se pueden sustraer al obligado auxilio judicial, bien sea para práctica de pruebas o para la cesión o facilitación de datos obrantes en los archivos de las parroquias o de los institutos religiosos que hayan gestionado hospitales, maternidades o instituciones de acogida de madres solteras.

Concluía el informe indicando que «se podrá trasladar a las autoridades eclesiásticas la importancia del asunto que motiva la Recomendación del Defensor del Pueblo».

D. El Defensor del Pueblo se dirigió también al **Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social,** al objeto de indagar sobre la documentación y archivos que se encontraban, según manifestaciones de algunos afectados, en los sótanos de ese

organismo, dado que dicha documentación y archivos podrían ser muy valiosos para las investigaciones sobre bebes robados.

El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social informó de los archivos que se custodiaban en esas dependencias y de la normativa que regula el acceso a dichos fondos.

Asimismo, se informó de que hasta ese momento no había habido solicitudes de documentación cursadas por jueces o tribunales, el ministerio fiscal o fuerzas policiales pero que se habían mantenido canales de cooperación e información con la Oficina del Programa de búsqueda de datos biográficos y Comisión de seguimiento documental sobre posible sustracción de menores de la Comunidad de Madrid y con el Servicio de información a afectados por la posible sustracción de recién nacidos del Ministerio de Justicia.

Con posterioridad a la formulación de las recomendaciones, y antes de la emisión de los informes de los distintos ministerios contestando a las recomendaciones anteriormente señaladas, en fecha 20 de noviembre de 2018, en el Congreso de los Diputados, se aprobó, por unanimidad, la Proposición de Ley 122/000275, sobre bebés robados en el Estado español.

De la proposición de ley presentada se dio traslado al Gobierno, conforme a lo establecido en el artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, para que manifestase su criterio. En fecha 10 de enero de 2019, se realizó un informe por el gabinete de la Secretaría de Estado de Justicia, en el que se elaboraron una serie de pre-enmiendas, de las que no se ha informado al Defensor del Pueblo.

En virtud de la aprobación del Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, se produjo la disolución del Congreso de los Diputados y del Senado, así como la convocatoria de elecciones del día 28 de abril de 2019. La interinidad del gobierno continuó hasta el nuevo proceso electoral del día 10 de noviembre de 2019.

El Defensor del Pueblo reitera su compromiso con los afectados y considera que los poderes públicos tienen pendiente dar una respuesta eficaz a todas las víctimas de sustracción de recién nacidos, siendo preciso que todas las administraciones públicas competentes hagan un ímprobo esfuerzo para adoptar las medidas necesarias que conduzcan a esclarecer los hechos que se investigan (18008242).

Investigación de orígenes biológicos y protección de datos

El día 17 de octubre de 2019, se presentó una queja en la que el ciudadano exponía su preocupación por los obstáculos insalvables con los que se estaba encontrando para poder contactar con su madre biológica, de la que conocía su identidad. En el escrito

presentado narraba que fue adoptado a la edad de cinco años, después de pasar sus primeros años en un orfanato y afirmaba que, recientemente, había tenido conocimiento de que su madre, a la que creía fallecida en el momento del parto, podría estar viva.

En el supuesto planteado, el compareciente conocía la identidad de su madre biológica, que constaba en su partida de nacimiento, pero el problema se planteaba cuando, para continuar en sus investigaciones, necesitaba un dato de carácter personal que por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, le está vetado. Se trata del Documento Nacional de Identidad de su progenitora biológica. Así se lo habían indicado en la Dirección General de la Policía, en la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de Castilla y León, y en el Instituto Nacional de Estadística.

El ciudadano argumentaba que la ley le ampara en su derecho a conocer la propia filiación biológica, pero la rigidez de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal le impedía avanzar en su investigación para poder reencontrarse con su madre biológica.

Se trata de un supuesto jurídico-privado en el que el Defensor del Pueblo carece de competencias. Sin embargo, esta institución consideró conveniente trasladar la consulta a la **Secretaría de Estado de Justicia,** al objeto de que informara sobre las posibles soluciones, si las hubiera, al problema planteado.

Salvando las distancias que evidentemente hay entre las adopciones regulares (como la del presente caso) y las adopciones irregulares (que presentan las de los «bebés robados»), llegados al punto en que se conoce la identidad de una progenitora biológica, el Defensor del Pueblo solicitó información sobre si es posible algún servicio de mediación que facilite el contacto personal de madre e hijo (siempre que ambas partes estén de acuerdo) o bien si el derecho a conocer los orígenes biológicos se limita a conocer la identidad sin más y sin que pueda haber ningún avance para un ulterior contacto personal entre madre e hijo.

A la fecha de cierre de este informe anual, la Secretaría de Estado de Justicia no ha contestado a la consulta del Defensor del Pueblo (19019556).

1.2 DILACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1.2.1 Estudio *Retrasos en la Administración de Justicia*

Las dilaciones indebidas que afectan a la tramitación y resolución de procedimientos en todos los órdenes jurisdiccionales son un problema reiterativo que se viene reflejando en todos los informes anuales. Este tipo de quejas ha sido una constante en la historia institucional del Defensor del Pueblo, desde 1983 hasta la actualidad, por ello se elaboró

el estudio *Retrasos en la Administración de Justicia,* que acompañó a modo de separata el informe anual 2018.

En ese trabajo, tras exponer la doctrina constitucional sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y realizar un análisis de los retrasos a partir de las quejas recibidas, se expuso cuáles son las causas de las dilaciones, aportando algunas orientaciones para abordar el problema.

Las medidas llevadas a cabo por todos los gobiernos democráticos, incluyendo numerosas reformas procesales, han aliviado pero no han solucionado el problema de las demoras que sufren los procesos. Estas no tienen su origen en una sola causa, ya que pueden derivar de la complejidad de las leyes procesales, los problemas estructurales del órgano judicial o la excesiva judicialización de la vida cotidiana, sin obviar la mala praxis administrativa que fuerza al ciudadano a acudir a la vía jurisdiccional ante el uso abusivo de resoluciones idénticas, con ausencia de la oportuna motivación del caso concreto, así como la extralimitación en la utilización indiscriminada de la figura del silencio administrativo. La propia Administración demandada puede tardar incluso años en el trámite de remisión del expediente administrativo al órgano judicial competente para que este pueda empezar a valorar el caso planteado y, en otros casos, se ha constatado que retarda conscientemente la ejecución de resoluciones judiciales adversas a sus intereses.

Todas las instituciones y administraciones públicas que, de una forma o de otra, tienen responsabilidades en la Administración de Justicia o en la denominada «administración de la Administración de Justicia» han de adoptar las medidas necesarias y oportunas para lograr una equitativa distribución de la carga de trabajo de juzgados y tribunales y una mejora de la rapidez en la respuesta cuando los ciudadanos han de acudir a ellos. El **Consejo General del Poder Judicial** ha informado reiteradamente al Defensor del Pueblo, en el marco de las quejas que esta institución recibe, sobre problemas estructurales en numerosos órganos jurisdiccionales: elevadas cargas de trabajo, insuficiencia de plantillas, propuestas de creación de órganos no atendidas, etcétera.

Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial, para dar respuesta al problema de los retrasos, ha establecido unos estándares o módulos de resolución de asuntos, lo cual obliga a los jueces y magistrados a un elevado ritmo de resolución que burocratiza su función. Aunque la finalidad principal de dicha medida sea disminuir la elevada litigiosidad, a largo plazo supone, irremediablemente, el deterioro de la calidad de las resoluciones judiciales (el uso —y abuso— de la herramienta informática del «copia y pega», tan extendida en todas las profesiones, puede distorsionar el análisis individualizado y riguroso de la problemática objeto de litigio, que exigen las resoluciones judiciales). Parece evidente que el hecho de optar por un modelo de «juez de cantidad»

tiene consecuencias: por una parte, contribuye a la reducción de la pendencia; por otra, puede mermar la calidad de las resoluciones.

Resumiendo, la claridad y buena técnica en la elaboración de las normas, la suficiente dotación presupuestaria, el fomento de los medios alternativos de solución de conflictos y el correcto funcionamiento de las administraciones reducirían la litigiosidad.

En consecuencia, son elementos fundamentales de una buena política de justicia:

- la simplificación procesal, con suficientes garantías para todos, pero evitando un «hipergarantismo» paralizante —semillero de abusos retardatarios;
- el sostenimiento del esfuerzo presupuestario —que ha padecido sensiblemente la justicia en los años de la crisis, con mayor incidencia en unas administraciones que en otras;
- reconsiderar la planta y demarcación judicial para atender a las nuevas necesidades, estableciendo las prioridades oportunas en una programación plurianual de creación de órganos. Sin perjuicio del respeto al principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5 de la Constitución), el establecimiento de alguna modalidad de «justicia de proximidad» para asuntos de menor importancia —al modo de la antigua justicia de distrito, pero en un marco plenamente constitucional— contribuiría a la necesaria agilización;
- la mediación, el arbitraje y la conciliación podrían desempeñar un papel relevante, como tales instrumentos de resolución extrajudicial de conflictos, en un ámbito mucho más amplio que el familiar, como en materia de sucesiones, de impago de hipotecas, de propiedad horizontal, conflictos por derechos reales, etcétera;
- las administraciones deben servir con objetividad y eficacia al interés general, ajustar su actuación a un riguroso sometimiento a la ley y a la norma habilitante de su actuación, y asumir su cuota de responsabilidad en la excesiva carga de trabajo que recae en los juzgados y tribunales contencioso-administrativos.

1.2.2 Actuaciones relevantes respecto a dilaciones

Antes de exponer, a título de ejemplo, una serie de quejas referidas a los distintos órdenes jurisdiccionales, se ha de indicar que cuando la queja trae causa en las dilaciones o retrasos que sufren los procedimientos, se pone en conocimiento de los interesados, independientemente de la conclusión a la que lleguen los organismos informantes, que si consideran que en su caso se ha producido un anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, el artículo 121 de la Constitución dispone que «los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia

del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley».

Se les informa de que dicho precepto ha sido desarrollado legislativamente por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en sus artículos 292 y siguientes. En concreto, que el artículo 292 dispone en sus tres apartados los siguientes puntos.

1. Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán a todos los perjudicados derecho a una indemnización a cargo del Estado, salvo en los casos de fuerza mayor, con arreglo a lo dispuesto en este Título.
2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
3. La mera revocación o anulación de las resoluciones judiciales no presupone por sí sola derecho a indemnización.

Y, respecto al procedimiento a seguir, se les transcribe a los interesados el apartado 2 del artículo 293:

> tanto en el supuesto de error judicial declarado como en el de daño causado por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, el interesado dirigirá su petición indemnizatoria directamente al Ministerio de Justicia, tramitándose la misma con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado. Contra la resolución cabrá recurso contencioso-administrativo. El derecho a reclamar la indemnización prescribirá al año, a partir del día en que pudo ejercitarse.

Por último, se les sugiere que si consideran que, les asiste el derecho antes mencionado, pueden consultar con un abogado en ejercicio sobre las vías existentes para hacerlo efectivo, ya que esta institución no puede en estos casos suplir la legitimación de los interesados en orden a la iniciación de estos procedimientos.

Como todos los años, se han tramitado quejas en todos los órdenes jurisdiccionales. En el Orden Civil, las dilaciones han motivado actuaciones relevantes sobre el Juzgado de Primera Instancia número 39 de Madrid (19003222); el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Móstoles, Madrid (19007126); el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Orgaz, Toledo (19008667); el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Ponferrada, León (19010387); el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Navalmoral de la Mata, Cáceres (19011904), y el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Castellón (19016899).

En el Orden Mercantil, se iniciaron actuaciones respecto a un problema de traducción de un procedimiento concursal para su publicación en el BOE en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Igualada, Barcelona (19019261).

En el Orden Penal, destacan las actuaciones respecto al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Xàtiva, Valencia (19000135); la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (19001653); el Juzgado de lo Penal número 1 de Toledo (19002224); el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Archidona, Málaga (19019133); el Juzgado de Instrucción número 2 de Cartagena, Murcia (19007610), y el Juzgado Central de Instrucción número 4 (19008150).

En el Orden Contencioso-Administrativo, las relativas a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (19003133); la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (19004201); la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (19006955); el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Logroño (19010234), y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (19010789).

Y en el Orden Social se citan las actuaciones iniciadas respecto al Juzgado de lo Social número 1 de Valencia (19007995); el Juzgado de lo Social número 1 de Guadalajara (19008683); el Juzgado de lo Social número 2 de Girona (19010134); el Juzgado de lo Social número 4 de Sevilla (19012965), y el Juzgado de lo Social número 3 de A Coruña (19013394).

Subsanación de las dilaciones tras la intervención de esta institución

No es infrecuente que tras la intervención de esta institución se subsane el motivo de la queja. Así ocurrió con las dilaciones en declarar la firmeza de una sentencia dictada por el **Juzgado de lo Penal número 1 de Toledo,** que estaban produciendo consecuencias gravosas, ya que podían suponer la pérdida del puesto de trabajo, por lo que esta institución puso estos retrasos en conocimiento de la **Fiscalía General del Estado** y la **Fiscalía Provincial de Toledo,** que finalmente comunicaron que se había dictado Auto en fecha 12 de febrero de 2019 declarando la firmeza de la sentencia (19002224).

También sucede que el **Consejo General del Poder Judicial,** ante un retraso puesto de manifiesto por el Defensor del Pueblo, en esta ocasión en el **Juzgado de lo Social número 1 de Valencia,** concluya considerando que la demora en la resolución del asunto y su ejecución no debe considerarse excesiva o injustificada a la vista de las circunstancias concurrentes y tampoco aprecie la existencia de irregularidades imputables al órgano judicial. El Consejo General del Poder Judicial informó, además, de los planes de refuerzo que se venían aprobando para los juzgados de lo social de

Valencia. En concreto, en el año 2017 y hasta el 31 de marzo de 2018 contaron con un refuerzo conjunto de tres jueces en comisión de servicio con relevación de funciones, así como de un juez de adscripción temporal hasta el 1 de julio de 2018. El día 1 de abril de 2019 se había puesto en marcha un plan de refuerzo específico para despidos consistente en la adscripción de cuatro juezas sustitutas (19007995).

Acción disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial por el retraso en el dictado de sentencias

Sin embargo, otras investigaciones revelan que, ante los retrasos excesivos e injustificados, el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial debe ejercitar la acción disciplinaria por el retraso en el dictado de sentencias en que incurre el magistrado titular o suplente. Ilustra estos supuestos la actuación del **Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Logroño** ante un recurso contencioso-administrativo presentado el 1 de septiembre de 2016, cuya vista no se celebró hasta el 19 de abril de 2018 y sin que fuera dictada sentencia hasta el 12 de julio de 2019.

Ese retraso en el dictado de sentencias era una situación reiterada y persistente que ya había determinado la apertura de un primer expediente de seguimiento al magistrado por parte del **Consejo General del Poder Judicial,** cuya evolución fue desfavorable, pasando de 96 sentencias pendientes el 30 de septiembre de 2013 a 114 sentencias pendientes de dictar, más 21 procedimientos ordinarios pendientes de declarar conclusos en octubre de 2017, y ello a pesar de las diversas adscripciones de juezas de adscripción territorial y del nombramiento de un juez sustituto, como medidas de refuerzo al citado juzgado.

Desde el 12 de enero de 2018 hasta el cese del magistrado del citado órgano, el 19 de julio de 2018, incurrió nuevamente en retraso en el dictado de sentencias, lo que determinó que se acordase la apertura de un segundo expediente de seguimiento, cuya evolución fue igualmente desfavorable, siendo 32 las sentencias pendientes de dictar a fecha de 4 de marzo de 2019 (30 sentencias en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Logroño y 2 sentencias en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Logroño, en el que actuó por sustitución), todas ellas por antigüedad superior a seis meses.

Las actuaciones en este caso reflejaron que el asunto había ido recibiendo el control y seguimiento necesarios por parte tanto de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja como del Servicio de Inspección y Promotor de la Acción Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial, quienes habían ido adoptando en cada momento las medidas correspondientes y adecuadas a Derecho (19010234).

La magistrada titular del **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Ponferrada (León)** ha sido objeto también de una acción disciplinaria. El **Consejo General del Poder Judicial,** el 2 de marzo de 2016, impuso a la magistrada la sanción de multa de 500 euros por la comisión de una falta leve, por retraso reiterado e injustificado. Tras una visita del Servicio de Inspección, el 6 de abril de 2016, se incoó nuevo expediente disciplinario y se le impuso otra sanción de suspensión de un mes por la comisión de una falta muy grave de retraso injustificado en el dictado de resoluciones. El 17 de octubre de 2018, al comprobarse la situación de retraso continuado en el dictado de sentencias y autos finales, se acordó nuevo expediente disciplinario que culminó con la imposición de una nueva sanción de suspensión por un tiempo de un mes por falta muy grave el 13 de marzo de 2019. La situación de pendencia en dicho juzgado, a fecha 30 de junio de 2019, era de 129 sentencias civiles (incluida la correspondiente a la queja, pendiente de dictar desde el 21 de mayo de 2014), 29 sentencias penales de delitos leves, 3 autos civiles definitivos y 35 autos definitivos de ejecución.

Para complicar más la situación, la magistrada se encontraba de baja médica desde el 26 de febrero de 2019 y continuaba de baja en julio de 2019 cuando el Servicio de Inspección emitió su informe, lo cual impedía en ese momento formular propuesta alguna tendente a la resolución del procedimiento. Se constató que el problema había ido recibiendo las medidas de control y el seguimiento necesarios por parte del Servicio de Inspección y del Promotor de la Acción Disciplinaria, quienes habían ido adoptando en cada momento las medidas correspondientes y adecuadas a Derecho (19010387).

En ambos casos, el Defensor del Pueblo informó a los interesados del procedimiento para reclamar indemnización por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

Retraso estructural por sobrecarga de asuntos

Otras veces el problema de las dilaciones indebidas radica en una situación crítica de colapso por sobrecarga de trabajo, como se detectó en el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Archidona (Málaga),** a causa de particulares circunstancias que, en resumen, son:

- ese órgano judicial, en su condición de «único», tiene una plantilla totalmente insuficiente para las competencias que ejerce en materia penal y civil y en materia de violencia sobre la mujer y de registro civil. Asimismo, es un juzgado en funciones de guardia permanente, lo que conlleva que todos los funcionarios tanto de los negociados de civil como de penal deban, dedicarse a cumplir con el servicio de guardia una semana de cada tres, cuando por turno les corresponde,

quedando en consecuencia prácticamente paralizada la tramitación ordinaria de su negociado;

- la situación no ha hecho más que empeorar, en primer lugar, con la habilitación en el mes de noviembre de 2017 como centro de internamiento de extranjeros del Centro Penitenciario de Archidona para 598 ciudadanos argelinos pendientes de expulsión, que convirtieron a este juzgado, de un día para otro, en un improvisado órgano de control de estancia de centro de internamiento de extranjeros. En segundo lugar, con la puesta en funcionamiento del Centro Penitenciario Málaga II, el 16 de abril de 2018, se han multiplicado por cuatro la entrada de exhortos penales, las peticiones de *habeas corpus,* además de la pendencia penal de denuncias semanales procedentes del centro penitenciario, consistentes en la incautación de drogas, tipos penales como daños, robo o atentado contra los funcionarios de prisiones.

Esta situación ha sido puesta en conocimiento de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla en varios informes enviados desde el año 2016, habiendo sido remitido el último el 12 de noviembre de 2019, ello sin perjuicio del informe elaborado con motivo de la inspección que se realizó a este juzgado con fecha 26 de febrero de 2019, en el que quedó patente su situación. Del mismo modo se ha remitido el informe de 12 de noviembre de los presentes al Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial y a la Secretaría General Provincial de la Consejería de Justicia en Málaga para su conocimiento y efectos, sin que hasta la fecha se haya dado una respuesta o solución.

Ante esta grave situación, en diciembre de 2019, el Defensor del Pueblo ha solicitado información al **Consejo General del Poder Judicial** acerca de si se ha adoptado o se va a adoptar alguna medida para dar solución al problema que afecta al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Archidona (19019133).

La sobrecarga del **Juzgado de lo Social número 3 de A Coruña** ha sido también objeto de actuaciones. El Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial considera preocupante la situación del órgano motivada por la elevada entrada de asuntos durante años, que ascendía, en relación con el indicador de entrada, a un 160 % en 2019, un 137 % en 2018, un 193 % en 2017 y un 181 % en 2016. Esta situación ha generado una pendencia que, a fecha de 31 de marzo de 2019, ascendía a 1.829 asuntos declarativos. La situación se extiende en general a todos los juzgados de lo social en esa localidad, por lo que únicamente puede solventarse de forma eficaz mediante el incremento de la plantilla de jueces, a través de la creación de más juzgados o de la dotación de jueces de refuerzo o con la creación de nuevas unidades judiciales.

El Servicio de Inspección propuso elevar a la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial la urgente necesidad de aumentar la planta de los juzgados de lo social de A Coruña en un nuevo juzgado, dando traslado al Ministerio de Justicia y a la Administración autonómica competente, habida cuenta de que la entrada de asuntos en los últimos años ha superado ampliamente el indicador del Consejo General del Poder Judicial para este tipo de órganos, hecho que ha supuesto una sobrecarga excesiva para los juzgados y, como consecuencia, un importante retraso en la respuesta judicial.

El Defensor del Pueblo acordó dirigirse al **Ministerio de Justicia** y a la **Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia** para, dándoles traslado del informe emitido por Jefatura del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, solicitar información acerca de las medidas que se pueden adoptar en el ámbito de sus respectivas competencias para dar respuestas a la preocupante situación de los juzgados de lo social de A Coruña (19013394).

Algunas situaciones de retraso estructural en ciertos juzgados siguen pendientes de esclarecerse a la fecha de redacción del presente informe. El **Consejo General del Poder Judicial** informó a esta institución que el retraso en el dictado de sentencia en el procedimiento seguido ante el **Juzgado de lo Social número 1 de Guadalajara,** cuya vista se celebró el 5 de julio de 2018, se debía a que la magistrada titular del órgano que celebró el juicio se encontraba en situación de incapacidad temporal por enfermedad. A la vista del informe, en julio de 2019 se dieron por finalizadas las actuaciones.

En enero de 2020 se ha recibido un nuevo escrito del interesado en el que manifiesta que le consta que la magistrada del Juzgado de lo Social número 1 de Guadalajara causó alta laboral a finales de julio de 2019 y comenzó a celebrar vistas judiciales con normalidad, pero se lamentaba de que todavía no había dictado sentencia en su procedimiento, habiendo pasado ya 18 meses desde la celebración del juicio. Asimismo, indicaba que parece ser que la citada magistrada acumula más de 200 sentencias pendientes, según la información que maneja el Colegio de Abogados de Guadalajara, y sigue celebrando vistas, a pesar de que, desde que causó alta laboral no ha puesto ninguna sentencia, ni siquiera de las que tenía pendientes antes de causar baja laboral. Por todo ello, esta institución ha acordado la reapertura del expediente de queja e iniciar nuevas actuaciones con el Consejo General del Poder Judicial (19008683).

Complejidad de los procesos judiciales

En otras situaciones, la complejidad de la causa puede justificar que se alargue en el tiempo el proceso. Es el caso de una querella respecto a la que no se dictó Auto de Apertura de Juicio Oral por el **Juzgado Central de Instrucción número 4** de la Audiencia Nacional hasta siete años después, correspondiendo el enjuiciamiento a la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional. En abril de 2019 aún estaban pendientes de señalar las sesiones de la celebración del juicio oral.

Tras las oportunas actuaciones del Defensor del Pueblo, el **Consejo General del Poder Judicial** emitió informe, en el que indicaba que la demora en el señalamiento se debía a la abundante prueba anticipada solicitada por las partes procesales, a la dificultad de disponer de una sala de vistas de gran capacidad para la celebración de causas complejas y a la elevada carga de trabajo que soporta la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, que supera el indicador de entrada. Finalmente se había señalado la causa para la celebración del juicio oral los días 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15 y 16 de enero de 2020 (19008150).

Dilaciones que no tienen su origen en la tramitación del procedimiento judicial, sino en la deficiencia de medios de otras administraciones

En otras ocasiones, el ciudadano se ve afectado por dilaciones que no tienen su origen en la tramitación del procedimiento judicial, sino en la deficiencia de medios que otras administraciones ponen a disposición de la justicia para la ejecución de sus resoluciones. Es el caso de un procedimiento de familia medidas provisionales previas, en el que el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Castellón había dictado un Auto de 16 de mayo de 2019, acordando que la madre de un menor podía estar en su compañía los fines de semana en régimen de tutela con supervisión por el punto de encuentro familiar. En el Punto de Encuentro Familiar del Grao de Castellón le habían dicho que, por falta de personal y deficiencia del sistema, como mínimo hasta después de las navidades no se podrían llevar a cabo las visitas a su hijo de cuatro años. Solicitada información a la **Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana,** se informó de que el 5 de junio de 2019 el Punto de Encuentro Familiar de Castellón comunicó mediante escrito al juzgado derivante, tanto la recepción de la ficha de derivación como la existencia de lista de espera en la modalidad de visitas tuteladas con supervisión. El expediente derivado ocupaba la posición número 50, con un tiempo estimado de 11 a 13 meses para iniciar la intervención; matizando que solo se encontraban en lista de espera los expedientes cuyo régimen de visitas es en la modalidad de visitas tuteladas.

Se estudió la posibilidad de ofrecimiento de otra alternativa. No obstante, fue descartada, dado que el más cercano al Punto de Encuentro Familiar de Castellón (El Grao), se encuentra ubicado en el municipio de Sagunto (51 kilómetros) y también contaba con una lista de espera de 29 expedientes en el momento de la queja. El otro punto de encuentro familiar de la provincia de Castellón, está ubicado en Vinaròs y fue desestimado por la elevada distancia entre ambos municipios (151 kilómetros). Por lo tanto, no fue posible el ofrecimiento de una alternativa al no existir dentro de la organización y planificación del servicio ninguna hora disponible.

La Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas indicaba que, en su voluntad de atender las competencias atribuidas en la materia, estaba gestionando la implantación de un nuevo modelo de red de puntos de encuentro que ampliara el horario de atención así como el número de profesionales de atención directa, con lo que se verá mejorada la calidad del servicio de los puntos de encuentro familiar.

Vista la conclusión del informe, el 2 de enero de 2020 se ha solicitado una ampliación de información sobre qué previsión temporal había para la ampliación del horario de atención así como del número de profesionales de atención directa de los puntos de encuentro familiar y si con ello se iba a reducir el tiempo estimado de 11 a 13 meses para iniciar las visitas tuteladas de madre e hijo (19016899).

1.3 SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA

1.3.1 Menores en centros de internamiento para menores infractores

Fallecimiento en el Centro de Menores Tierras de Oria (Almería)

Es frecuente que el Defensor del Pueblo inicie actuaciones de oficio por hechos que considera relevantes, cuando de su desarrollo pudiera revelarse una eventual irregularidad en la actuación de la Administración.

Por esta razón, se solicitó información a la **Fiscalía General del Estado** sobre el fallecimiento de un menor, de origen extranjero, interno en el **Centro de Menores Tierras de Oria, en Almería.** El fallecimiento habría sobrevenido tras aplicar los protocolos de contención previstos para situaciones de agresividad y violencia, hecho por el cual el **Juzgado de Instrucción de Purchena** había abierto las correspondientes diligencias.

Paralelamente, se iniciaron actuaciones con la **Vicepresidencia y Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local de la Junta de Andalucía,** solicitando información sobre las actuaciones llevadas a cabo por esa consejería para el esclarecimiento de los hechos, remitiendo copia de las grabaciones que pudieran existir al respecto.

En el informe de referencia se participaba que se había puesto a disposición judicial la información y grabación de los hechos, por lo que se consideraba procedente recabar directamente las grabaciones al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Purchena.

Desde esta institución se ha recordado el deber de colaboración de los organismos públicos establecido en los artículos 19 y 22 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que legitima la solicitud formulada al acordar que «podrá solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere establecer para el desarrollo de su función, incluidos aquellos clasificados con el carácter de secreto de acuerdo con la ley». A mayor abundamiento, se recuerda a la Junta de Andalucía que «la no remisión de dichos documentos deberá ser acordada por el Consejo de Ministros y se acompañará una certificación acreditativa del acuerdo denegatorio», lo que aparte de no concurrir en el presente caso, revela el carácter verdaderamente excepcional de los supuestos de no remisión de documentos al Defensor del Pueblo.

Lamentablemente, en el momento de escribir estas líneas la Junta de Andalucía no ha atendido a lo requerido por el Defensor del Pueblo.

El procedimiento judicial continúa en fase de instrucción habiendo recibido declaración de varias personas en calidad de investigados y de varios testigos. En la actualidad continúa en trámite la investigación (19013713).

Centro de Menores Zambrana (Valladolid)

Se iniciaron actuaciones con otro centro de menores, en este caso con el Zambrana, de Valladolid, por la queja recibida de una de las internas. Expone que es vegetariana y que y apoyada por su madre, solicitó a la dirección del centro que se le facilitara un menú acorde con una dieta en ese sentido. Desde el centro se le denegó la petición, argumentando que no se podía equiparar con las formuladas por motivos religiosos.

Considera esta institución que la dieta vegetariana es una manifestación más del vegetarianismo como ideología, que no se reduce únicamente a la nutrición, sino que conlleva una actitud y un estilo de vida que rechaza otras formas de utilización de los animales para producir bienes de consumo. En consecuencia, debe entenderse englobada bajo la protección del artículo 16 de la Constitución española, que garantiza que las personas pueden acomodar su conducta a sus propias convicciones, sin la injerencia del Estado ni de los particulares, sin más límites que el respeto del orden público protegido por la ley.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha formulado una Sugerencia al **Centro de Menores Infractores Zambrana, de Valladolid,** en el sentido de que adopte las

medidas oportunas para que, respetando la libertad ideológica y convicciones personales de la menor, se le facilite una dieta vegetariana supervisada por el servicio médico del centro, sin perjuicio de que se realicen los controles médicos oportunos, a fin de constatar si el estado de la interna requiere o no algún suplemento alimenticio o vitamínico.

La Sugerencia no ha sido aceptada teniendo presente, según se informó al Defensor del Pueblo, que la petición fue desestimada en su momento por el Juzgado de Menores número 1 de Valladolid (19010157).

Centro de Menores Marcelo Nessi (Badajoz)

Con ocasión de la visita efectuada por el Defensor del Pueblo al **Centro de Menores Infractores de Badajoz Marcelo Nessi,** se recibió un escrito de un grupo de menores, en el que se daba traslado, a modo de queja, de diversos aspectos relacionados con las instalaciones y modo de vida en el centro.

Consideraban que los menús eran poco variados, y que el horario de cena estaba muy próximo al momento de subida a las habitaciones; consideraban que las instalaciones mostraban un deficiente mantenimiento; que la ropa que se les facilitaba por el propio centro estaba en mal estado en su mayoría; que no se les facilitaba esponja como útil de aseo que consideraban necesario, y presentaban queja, por último, por un exceso de tiempo ocioso exento de actividades, y sobre la falta de atención del personal que consideraban que no era todo lo cercana que debiera ser dada su situación.

Consultada la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura,** informó de que existen menús de verano y de invierno, establecidos sobre sendos ciclos de cuatro semanas, no obstante lo cual, se solicitaría revisión por enfermería sin dejar de señalar el hándicap que supone la introducción de verduras en la alimentación diaria por el rechazo generalizado que para su consumo se produce.

Aunque se reconoce que el tiempo que transcurre desde que termina la cena hasta que suben los menores a las habitaciones es más corto de lo que sería deseable, ello es debido a la necesaria organización condicionada a los cambios de turno del personal. Teniendo en cuenta los horarios se planifican cenas ligeras que permitan una adecuada digestión.

El estado de las instalaciones se reconoce defectuoso solo en algunos aspectos, siendo necesarias unas obras de reparación y mantenimiento que ya está previsto abordar el próximo año gracias a inversiones de Fondos FEDER. No obstante, apuntan que en ocasiones son las conductas de los menores las que provocan acciones destructivas contra los espacios o el mobiliario, dificultando el deseado mantenimiento.

No se considera apropiado desde un punto de visita higiénico el reparto de esponjas entre los útiles de aseo, por lo que se ha optado por prescindir de ellas. En cuanto a la ropa facilitada por el centro, se recuerda que es un recurso para disponer de forma puntual de vestuario para internos de primera acogida u otras circunstancias excepcionales, ya que los menores visten de forma habitual con su propia ropa.

A la queja de los menores por la falta de asistencia sanitaria por la noche, se explicaba que la probabilidad de demanda de atención sanitaria disminuye a partir de las 22 horas, sin perjuicio de lo cual existen mecanismos de coordinación con la red pública sanitaria por si fuera precisa, además de tener un contrato privado con una empresa que atiende las demandas las 24 horas del día.

La demanda de los menores de mayor presencia de determinados trabajadores en los módulos se entiende como una cuestión subjetiva, no teniendo la percepción de que no se desarrolle la intervención demandada, apuntando que en todo caso «esa interacción estará condicionada por el necesario y debido desarrollo de otras actuaciones, que no necesariamente se realizan a partir de la relación directa entre el técnico y el interno».

Quedando igualmente rebatida en el informe la falta de actividades diarias con la exposición de los programas, desde esta institución se ha procedido al cierre de las actuaciones habiendo constatado una correcta actuación por parte de la Administración pública (19007914).

1.3.2 Sustracción internacional de menores por uno de los progenitores

Desde la perspectiva de supervisión de la actuación de la Administración pública española, el Defensor del Pueblo tiene encomendada la vigilancia del cumplimiento de los tratados internacionales de los que España es parte. El Convenio de la Haya de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores designa al Ministerio de Justicia como autoridad central mediadora y supervisora de la tramitación de los expedientes de restitución.

Cuando el abogado del Estado presenta ante el juzgado de primera instancia correspondiente una demanda de restitución internacional de un menor, lo hace en nombre y representación de la autoridad central española que es el Ministerio de Justicia, en defensa de la aplicación del citado convenio. Por ello, el contacto entre el abogado y el solicitante se realiza a través del Ministerio de Justicia, que hace llegar las alegaciones y pruebas que facilita el progenitor que solicita la restitución.

En el ejercicio de dicha encomienda actuó la Administración pública española al recibir la solicitud de restitución de un menor cuya devolución reclamaba la República

Checa. La queja la presentaba la abuela del menor a través del Defensor del Pueblo Europeo, refiriendo la falta de colaboración de las autoridades españolas en la tramitación del expediente de restitución. La autoridad central española, analizada la documentación recibida, en el ejercicio de sus competencias, resolvió que no quedaba acreditada, entre otras cuestiones, que la residencia habitual del menor fuera la República Checa, como afirmaban las autoridades de ese país. Además, se informó que el solicitante había sido citado para comparecer en el Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 3 de Madrid, acusado de un presunto delito de malos tratos a su mujer.

Aportada nueva documentación, habiendo finalizado el proceso judicial penal, el Ministerio de Justicia resolvió dar trámite a la solicitud por medio de la Abogacía del Estado en Madrid. El Juzgado de Primera Instancia número 93 de Madrid dictó auto ordenando el retorno del menor a la República Checa, país al que se informó acompañando la resolución judicial.

De nuevo la Autoridad Central Española se puso en contacto con su homónima checa para comunicar que la madre del menor había interpuesto recurso de apelación contra la sentencia dictada en primera instancia. La Audiencia Provincial de Madrid estimó el recurso, revocando así el auto que ordenaba el retorno del menor, al considerar que no concurría el requisito exigido por el artículo 3 del Convenio de la Haya, por cuanto el traslado de la madre con el menor a España se produjo con el consentimiento del padre.

De la mencionada resolución judicial se dio traslado a la Autoridad Central Checa**,** a la que se ha mantenido continuamente informada a través de numerosos correos electrónicos y reuniones mantenidas con distintas autoridades checas, por lo que se concluyó que la falta de información no era imputable, en ningún caso, a la actuación de la Administración pública española, lo que ha propiciado el archivo de la queja (19003124).

De falta de información se lamentaba también un padre que acudió al Defensor del Pueblo, y que había promovido un expediente de restitución de sus dos hijas menores de edad, que estaban retenidas en Brasil por su madre, desde enero de 2018. En el informe del **Ministerio de Justicia** se explica que recibida la solicitud por parte del padre de las niñas, se procedió a la traducción de toda la documentación y se remitió a la Autoridad Central de Brasil.

Tan pronto como se recibió la respuesta se dio traslado tanto al compareciente como a su abogada, informando de la intención de la madre de llegar a un acuerdo amistoso, solicitando que remitiera las alegaciones que estimara convenientes. Recibida la respuesta del padre se remitió a la Autoridad Central brasileña. Dada la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre los progenitores, la Abogacía General de la Unión había

presentado demanda en junio de 2018 ante el Tribunal Federal de Sao Paulo, de lo que se informó al padre y a su abogada.

Ese mismo mes se recibió la decisión dictada por el Tribunal de Sao Paulo en la que entre otras medidas, se establecía la prohibición de salida de las menores de la ciudad, y se fijaba fecha para llevar a cabo la vista de conciliación en julio de 2018. Habiendo confirmado la asistencia del padre, se informó por medio del Ministerio de Justicia español a su homónimo brasileño, al que solicitó informara sobre el desarrollo de la vista.

No habiendo sido posible alcanzar un acuerdo entre los progenitores, se permitió un régimen de visitas durante los dos días que estuvo el padre allí.

Ante la falta de información actualizada, la Autoridad Central española solicitó nuevos datos sobre el estado de tramitación del proceso judicial, que informaron estaba pendiente de una valoración psicológica de las menores. A fin de conocer cualquier novedad referente al caso, la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional trasladó el asunto al juez español de enlace de la Conferencia de la Haya con el ruego de que hiciera llegar la consulta a su homólogo brasileño, que a su vez solicitó información al Tribunal de Sao Paulo.

Recordando que al Ministerio de Justicia compete la función de tramitación e interlocución con la Autoridad Central del otro país, y que en este caso se ha dado puntual información a los afectados, se concluyó la investigación procediendo al archivo de la queja (19003856).

En un marco de cooperación institucional, se dirigió al Defensor del Pueblo la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay solicitando información respecto de una menor que fue restituida a España por disposición del Poder Judicial uruguayo. En el proceso de restitución se dispuso una serie de medidas cautelares tendentes a tutelar el interés superior de la niña, por lo que se ha solicitado información a la **Fiscalía General del Estado** sobre el estado de tramitación del procedimiento seguido en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Vielha e Mijaran (Lleida) de guarda y custodia contencioso, estando a la espera de recibir respuesta al cierre del informe (19017182).

1.3.3 Puntos de encuentro familiares

El punto de encuentro familiar es un servicio destinado a facilitar el régimen de visitas, en aquellos casos en los que se haya producido una ruptura familiar y el juez considere apropiada su reanudación en un espacio neutral, donde bien se desarrolle la visita, o sirva al menos de punto de recogida y entrega del menor.

La apertura de expediente en el punto de encuentro familiar suele producirse tras recibir resolución judicial que deriva a las familias a este recurso para realizar un régimen de visitas bajo la supervisión de profesionales especializados en relaciones familiares.

En ese momento se inicia la tramitación del expediente, que pasa a listarse atendiendo al orden de llegada. A la espera de disponibilidad horaria para el inicio del servicio, los profesionales del centro se entrevistan con ambos progenitores para ir configurando el desarrollo de las futuras visitas.

Al ser un servicio muy demandado, suele haber largas listas de espera, que pueden demorar el inicio del régimen de visitas hasta seis meses, como le ocurrió al padre que presentó queja ante el Defensor del Pueblo en relación con el servicio municipal del **Ayuntamiento de Mollet del Vallés** (Barcelona). Al tratarse de un problema de falta de disponibilidad horaria y espacio para ejecutar la sentencia en los términos previstos, la situación quedó resuelta tan pronto como el calendario de actuaciones lo permitió, por lo que desde esta institución se cerró la investigación (19010896).

El punto de encuentro familiar de derivación es el correspondiente al domicilio del menor, por favorecer su interés superior y causarle el menor perjuicio posible, evitándole desplazamientos innecesarios, sobre todo en aquellos casos en los que las visitas deben ser tuteladas.

En este sentido, se dirigió el padre de una menor presentando queja por las demoras en el inicio del régimen de visitas con su hija, acordado por el Juzgado de Primera Instancia número 3 de Las Palmas de Gran Canarias.

Al parecer, estaba en lista de espera en el Punto de Encuentro Familiar de Valencia, pero iniciada la oportuna investigación, el ayuntamiento informó que dados los datos domiciliarios del progenitor custodio, se había procedido a derivar el expediente al Punto de Encuentro Familiar de Mislata, siendo la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas la entidad competente para determinar los requisitos que rigen la posición o permanencia de un expediente en la lista de espera (19010929).

1.3.4 Actividad de los órganos de gobierno de la Jurisdicción y de la Fiscalía

El Consejo General del Poder Judicial tiene otorgada la competencia de la inspección sobre todos los juzgados y tribunales, para la comprobación y el control del buen funcionamiento de la Administración de Justicia. Dentro del consejo, es el Servicio de Inspección el órgano que ejerce esta potestad.

La falta de respuesta de una queja presentada por un particular, motivó la intervención del Defensor del Pueblo, a fin de conocer las razones por las cuales no se

habría resuelto. Del informe recibido del **Consejo General del Poder Judicial** se pudo conocer que la interesada había presentado sendos escritos de queja ante la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León para su remisión, y días después ante el propio consejo.

Ambos escritos se unificaron en el mismo expediente al referir la misma queja, que era una presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por parte del magistrado titular del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Valladolid.

La queja fue debidamente atendida por el Consejo General del Poder Judicial, que incoado el oportuno procedimiento archivó la diligencia informativa al considerar que los hechos denunciados afectaban a una cuestión jurisdiccional, protegida constitucionalmente por el principio de independencia que rige la actuación de los jueces. Se informó a la interesada de la posibilidad de interponer recurso de alzada contra el acuerdo de archivo y se le informó del archivo de su expediente (19019801).

En otra ocasión se dirigió a esta institución una persona que había presentado queja ante el Juzgado Decano de Palma de Mallorca por las dilaciones que se estaban produciendo en uno de los procedimientos judiciales en los que es parte. A pesar del tiempo que había transcurrido desde la presentación de su queja, no había recibido respuesta, por lo que se iniciaron actuaciones con el Consejo General del Poder Judicial, a fin de conocer la tramitación del escrito.

Por el informe del citado consejo se pudo conocer que en el Decanato de los Juzgados de Palma de Mallorca, cuando la presentación de los escritos no se realiza de forma telemática, no se lleva un registro de los escritos presentados sino que se sella el original entregando una copia al interesado. El funcionario de auxilio judicial de cada juzgado recoge los escritos dirigidos a su juzgado, y firma la recepción, pero no se realiza una lista pormenorizada de los escritos que recibe.

En este caso concreto, dada la forma de presentación y el procedimiento de recogida establecido en los juzgados, no consta de forma fehaciente la presentación del escrito al que hace referencia el interesado. Por ello, se le informa de que, si dispone de la copia sellada del original presentado, puede hacer valer la misma y ser atendida su petición (19000775).

Se iniciaron sendas investigaciones con la **Xunta de Galicia,** el **Consejo General del Poder Judicial** y la **Fiscalía General del Estado,** a fin de determinar el órgano que debía atender la queja presentada por un ciudadano, por el trato recibido por un funcionario de la Fiscalía de Santiago de Compostela. Existían dudas sobre quién era la autoridad competente a estos efectos.

Asumida la competencia por la Fiscalía de Área de Santiago de Compostela, se incoó expediente gubernativo a fin de investigar los hechos denunciados. Se trataba de

que el interesado había telefoneado a la fiscalía para poner en su conocimiento el fallecimiento de su padre, demandado en un procedimiento de incapacidad, solicitando hablar con la fiscal encargada del caso. La funcionaria se había negado a pasar la llamada al considerarlo improcedente.

Considera la fiscalía que la decisión de la funcionaria es razonable y acorde a la organización del trabajo en ese departamento, siendo de su competencia la gestión de la información recibida, y no de ningún fiscal en concreto, por lo que añadido a la jubilación de la funcionaria, determinó el archivo del expediente (19014070).

1.3.5 Letrados de la Administración de Justicia y peritos judiciales

Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Ciudad Real

Con motivo de los continuos retrasos y dilaciones del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Ciudad Real y, en concreto, en lo relativo al Servicio Común de Ejecuciones, respecto a una Ejecución de Títulos de 2017, se había presentado una primera queja ante el **Consejo General del Poder Judicial** contra la letrada de la Administración de Justicia en enero de 2018, tras otra serie de demoras y dilaciones se volvió a interponer otra queja ante el citado órgano constitucional con fecha de entrada 25 de noviembre de 2018.

La interesada acudió al Defensor del Pueblo en febrero de 2019 porque, según exponía, en conversación telefónica con la Oficina de Atención al Ciudadano del Consejo General del Poder Judicial, le informaron que el secretario de gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con fecha 11 de diciembre de 2018, remitió escrito al letrado mayor o secretaria judicial del organismo al que va dirigida su queja, dando su traslado para que informara al respecto. Manifestaba su disconformidad con que, a fecha de 7 de febrero de 2019, casi dos meses después, nadie había contestado a su reclamación.

El secretario coordinador provincial de Ciudad Real informó que no consta en ningún libro o archivo de esa secretaría de coordinación ninguna referencia a una queja presentada a nombre de la interesada. Tampoco consta referencia de queja alguna presentada contra el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Ciudad Real, con el número de procedimiento de ejecución de título judicial de su interés. Asimismo, se consultó con la Secretaría de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, informando que no constaba en sus libros o archivos ninguna referencia a una queja presentada por la interesada contra el juzgado señalado y número de referencia de esa Ejecución de Títulos de 2017.

En el mismo día se requirió información al Servicio Común de Ejecución de Ciudad Real, Sección Primera, comunicando que no constaba dicha queja en sus libros, si bien y dado lo detallado de la queja, se había procedido a su búsqueda exhaustiva, siendo localizada finalmente. Asimismo, se comunicó que a la mayor brevedad remitirían informe, tanto a la secretaría de coordinación provincial como al Consejo General del Poder Judicial, respecto de la queja originaria.

La letrada de la Administración de Justicia de la Sección Primera del Servicio Común de Ejecución de Ciudad Real (SCEJ) informó que el escrito de la queja formulada ante el Consejo General del Poder Judicial, en relación con la citada Ejecución de Títulos del Juzgado Mixto 2 de esta capital, fue localizado traspapelado, sin constar sello de entrada en el Servicio Común de Ejecución. Según consta en el escrito de queja, fue remitido por el Consejo General del Poder Judicial al Juzgado Mixto 2, quien al no ser competente para su diligenciado, con fecha 5 de diciembre de 2018 lo remitió al SCEJ, ello a pesar de que en la propia queja aparece claramente que se refiere a actuaciones del SCEJ de Ciudad Real. Lo anterior, unido a que lo habitual es, que de producirse una queja esta sea remitida por el Consejo General del Poder Judicial al secretario coordinador de Ciudad Real, provocó el extravío del escrito de la interesada. Finalmente, se informaba que el 20 de marzo de 2019 se había remitido el correspondiente informe al Consejo General del Poder Judicial (19002294).

Juzgado de lo Social número 3 de Palma de Mallorca

En mayo de 2019, un ciudadano se quejaba de las dilaciones que estaba sufriendo la tramitación de una denuncia que había presentado, con fecha de 30 de enero de 2019, para la incoación del pertinente expediente disciplinario contra la letrada de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Social número 3 de Palma de Mallorca, por presunta infracción disciplinaria, y que se tramitaba en la Subdirección General de Programación de la Modernización, Área de Letrados de la Administración de Justicia, del Ministerio de Justicia.

En las actuaciones seguidas con la **Secretaría de Estado de Justicia,** acerca de las previsiones para dictar resolución en el expediente disciplinario, se informó que la Secretaría General de la Administración de Justicia había comunicado que, tras la recepción de la denuncia y del informe de la secretaria coordinadora provincial de Mallorca, el procedimiento se encontraba en fase de preparación de la resolución y que se preveía su firma y notificación al interesado durante la primera quincena del mes de junio.

Esa información se puso en conocimiento del interesado, comunicándole la conclusión del expediente y el archivo de su queja, pero el 13 de julio compareció de

nuevo exponiendo que en contra de lo informado y transcurrido más de un mes no había recibido notificación de resolución alguna.

En la nueva información solicitada, la Secretaría General de la Administración de Justicia comunicó que las previsiones de finalización de los procedimientos pueden verse afectadas por la disponibilidad de las autoridades firmantes. En este caso no pudo cumplirse con la fecha estimada que se comunicó al interesado, pero el procedimiento se resolvió y finalizó con fecha de 23 de julio de 2019 (19010317).

Juzgado de Primera Instancia número 70 de Madrid

El sábado, 22 de junio de 2019, se presentó una queja muy urgente por un abogado, debido a que el siguiente lunes, 24 de junio de 2019, a las 11.45 horas se iba a proceder a desahuciar a su cliente del piso en el que vivía como inquilina, a raíz de una decisión tomada en un procedimiento judicial en el que no se había asegurado su derecho a poder defenderse en el juzgado como consecuencia de una práctica irregular de los emplazamientos y por un impago de cuatro mensualidades de la renta, que era falso. El lanzamiento había sido acordado por el Juzgado de Primera Instancia número 70 de Madrid en juicio verbal.

Según exponía el letrado, la primera noticia que había tenido su cliente de la existencia de dicho procedimiento judicial era del jueves anterior, 20 de junio, cuando el servicio común de notificaciones le hizo entrega del aviso del lanzamiento para el lunes 24. El mismo jueves se presentó por Lexnet un escrito de personación en el juicio verbal. El viernes siguiente, día 21, compareció en el juzgado para dar el correspondiente poder *apud acta.* Y vistas las actuaciones, el mismo viernes se presentó también un incidente de nulidad de actuaciones de acuerdo con el artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, contra todo lo actuado tras la admisión a trámite de la demanda, puesto que se había comprobado que el procedimiento se había tramitado causando indefensión, aparte de que las rentas reclamadas sí estaban pagadas.

Admitida a trámite la queja, la letrada de la Administración de Justicia del Juzgado de Primera Instancia número 70 de Madrid informó que, por comunicación telefónica con la comisión judicial, se había suspendido el lanzamiento acordado para el día 24 y que con fecha 25 se había acordado la suspensión del procedimiento, dando traslado a las partes del incidente de nulidad de actuaciones (19013018).

Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de San Fernando (Cádiz)

Como en otras ocasiones la queja recibida en noviembre de 2019 por las dilaciones que estaba sufriendo la tramitación y finalización de un Procedimiento de Ejecución de

Títulos Judiciales de 2013 en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de San Fernando (Cádiz) permitió conocer por el informe emitido por el letrado de la Administración de Justicia la situación de ese partido judicial.

Ese juzgado, con jurisdicción civil y penal, se encuentra de guardia cada tres semanas y es juzgado de violencia de género. Siendo el indicador normal de entrada de asuntos civiles, según el Consejo General del Poder Judicial, de 600 asuntos al año, en San Fernando estas cifras se elevan a 1.500 asuntos nuevos el año pasado y teniendo la previsión de que en el presente la cifra aumente a 1.800 asuntos. En los juzgados de San Fernando tienen una entrada de asuntos civiles muy superior a la de órganos similares del resto de la comunidad autónoma, dando lugar a dilaciones no deseables.

Indicaba que esa saturación es conocida por todas las administraciones, existiendo Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial del año 2017 que recomienda la creación de nuevos juzgados y, entre tanto, la ampliación de la plantilla en dos funcionarios, el nombramiento de dos funcionarios de refuerzo, siendo la realidad que nada de eso se ha producido.

Respecto del procedimiento objeto de la queja, se informaba que su retraso, como en otros, da lugar a continuos escritos, atendidos en tiempo más o menos adecuado, y que se eternizan al no localizar bienes del ejecutado, y se reconocía que, efectivamente, en ese procedimiento hay escritos no proveídos en tiempo adecuado, adquiriendo el compromiso este juzgado de responder a la ejecutante en los tiempos en que se viene haciendo desde el año 2019. A modo de ejemplo, significaba que había aún ejecuciones «vivas» del año 1990.

Visto el informe, se han iniciado actuaciones con la **Secretaría de Estado de Justicia** y con la **Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local de la Junta de Andalucía,** solicitando, respectivamente, información sobre si está prevista y para cuándo la creación de nuevos juzgados en el Partido Judicial de San Fernando (Cádiz) para dar respuesta al nivel de pendencia que sufren los procedimientos en sus órganos judiciales, y si está prevista la ampliación de la plantilla y la aprobación de medidas de refuerzo de funcionarios de la Administración de Justicia de esos juzgados (19021827).

Juzgado de Instrucción número 53 de Madrid

Un compareciente exponía que le había llegado por Correos, a través de un burofax, una notificación para comparecer en el **Juzgado de Instrucción número 53 de Madrid,** en un Procedimiento Abreviado de Diligencias Previas de 2019. En dicho documento se le citaba para comparecer en calidad de acusado y manifestaba su disconformidad, con que la citación no contiene información de cuál es el delito del que se le acusa, cuál es el

fondo del asunto, sin, además, tener asistencia jurídica necesaria para su defensa, ni saber el abogado que le corresponde ni el procurador.

En la actuaciones iniciadas, esta institución solicitó información a la letrada de la Administración de Justicia del citado juzgado, citando que el artículo 967.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en su redacción dada por la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica, dispone lo siguiente: «[E]n las citaciones que se efectúen al denunciante, al ofendido o perjudicado y al investigado para la celebración del juicio, se les informará de que pueden ser asistidos por abogado si lo desean y de que deberán acudir al juicio con los medios de prueba de que intenten valerse. A la citación del investigado se acompañará copia de la querella o de la denuncia que se haya presentado».

Al propio tiempo, el hecho de que en la citación a un denunciado para el enjuiciamiento de un delito no se acompañe copia de la denuncia, está dando lugar a que, en vía de recurso de apelación, se declare la nulidad del juicio y de la sentencia, ordenando retrotraer las actuaciones al momento en el que se produjo el defecto de citación causante de indefensión (Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona número 326/2017, de 16 de mayo; Sentencia número 85/2016, de 2 de febrero, de la misma Audiencia Provincial de Barcelona; Sentencia de la Audiencia Provincial de Girona número 248/2011, de 14 de abril, o Sentencia número 33/2017, de 8 de mayo, de la Audiencia Provincial de Cádiz).

La letrada comunicó que, efectivamente, existía un procedimiento abreviado cuya tramitación se seguía en ese Juzgado de Instrucción número 53 de Madrid, siendo investigado el compareciente como presunto autor de un delito. En cuanto al contenido de la queja, informó que no era una citación a juicio como parece que ha sido entendida, sino que se trataba de una citación para notificarle el auto de apertura de juicio oral, el escrito de acusación del fiscal y requerirle para que manifieste si está conforme con el letrado y procurador, pero en ningún caso se trataba de una citación para prestar declaración como de las consideraciones que constan en el expediente parece deducirse que se ha entendido, dada la mención del artículo 967.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Por lo que la letrada consideraba que no se había vulnerado ningún principio, toda vez que se había actuado conforme a Derecho dado el momento procesal en el que se estaba llevando a cabo la citación (19014640).

Pruebas periciales en los órganos judiciales

El interesado exponía que había sido designado como perito judicial, con fecha 5 de septiembre de 2018, para la intervención en un Procedimiento Verbal del Juzgado de Primera Instancia número 16 de Madrid, y procedió a presentar la provisión de fondos sobre los trabajos realizados.

Manifestaba su disconformidad con que, con fecha de 17 de enero de 2019, la Subdirección General de Régimen Económico de la consejería competente de la Comunidad de Madrid le remitió contestación a la provisión de fondos, determinando no aprobarla, reiterando esa negativa tras una nueva petición del interesado.

En el estudio y tramitación de la queja se constató, por un lado, que las dos comunicaciones citadas de la subdirectora general de Régimen Económico constituyen un acto administrativo y que, si bien se pueden considerar actos de trámite, son recurribles en vía administrativa pues deciden directamente sobre el fondo del asunto al denegar o no aprobar el coste económico que el perito judicial solicita para realizar la pericia. Dichos actos administrativos se adoptan de forma expresa y en ellos se resuelve y se argumenta el porqué de la denegación de lo solicitado, pero no se informa al interesado, en caso de discrepancia, de los recursos que contra ellos procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos.

Por otro lado, se comprobó que otras comunidades autónomas habían aprobado normas reglamentarias por las que se determinan la cuantía y el procedimiento de abono de las pruebas periciales a cargo de la Administración de Justicia en esas comunidades, pero no existía en la Comunidad de Madrid una norma reglamentaria de tales características.

En consecuencia, se formuló a la **Consejería de Justicia de la Comunidad de Madrid** la Sugerencia de dar las instrucciones oportunas para que se notifique al interesado la denegación de la previsión de gasto económico solicitada, con indicación de los recursos que contra ella procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos. Y la Recomendación de adoptar las medidas necesarias para agilizar la elaboración de un proyecto de decreto, por el que se regule la cuantía y el procedimiento a seguir en el abono de las pruebas periciales practicadas en los órganos judiciales dependientes de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid y para su aprobación como decreto por el Gobierno de esa comunidad autónoma.

Las dos resoluciones han sido aceptadas y la citada consejería ha informado que se había procedido a notificar al interesado la resolución dictada por el director general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, por la que se deniega la previsión de coste presentada por él, indicándole los recursos que proceden, así como el plazo y el órgano ante el que deben interponerse.

Asimismo, informaba que, si bien en la fecha actual no existe en la Comunidad de Madrid ninguna norma reglamentaria que regule el procedimiento a seguir en el abono de las pruebas periciales practicadas en los órganos judiciales dependientes de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, se está trabajando actualmente por parte del personal técnico de dicha consejería en la elaboración de un proyecto de decreto que regule el citado procedimiento (19007100).

Otro interesado exponía que con fecha 11 de noviembre de 2013 le fue nombrado abogado y procurador de oficio para interponer demanda contra el Consorcio de Compensación de Seguros, siguiéndose un procedimiento ordinario en el Juzgado de Primera Instancia número 4 de Toledo.

Con fecha 17 de julio de 2014 se celebró audiencia previa, solicitando su abogado la prueba pericial geológica que fue admitida por el juzgado y en febrero de 2019 se lamentaba ante el Defensor del Pueblo porque, a pesar de haber transcurrido más de cuatro años, los peritos se negaban a realizar la pericial hasta que no se abonase una provisión de fondos, pero la Gerencia Territorial de Justicia exigía que primero emitiesen informe y luego presentasen factura para proceder al pago.

En el informe que la **Gerencia Territorial del Ministerio de Justicia de Castilla-La Mancha** remitió a esta institución se comunicaba que en ese organismo no existen antecedentes de actuaciones administrativas relativas al procedimiento ordinario del Juzgado de Primera Instancia número 4 de Toledo citado en la queja e interesadas en los términos que exige el artículo 46 del Real Decreto 996/2003, de 25 de julio por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, artículo que regula cómo se pagan las pruebas periciales en un contexto de justicia gratuita. Se indicaba, en definitiva, la falta de actuaciones administrativas del interesado ante la Gerencia Territorial del Ministerio de Justicia en Castilla-La Mancha, lo que impedía el pago de la prueba pericial geológica citada (19001841).

1.4 ABOGADOS

1.4.1 Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia

En el informe anual de 2018, se informó de que un ciudadano se había dirigido al Defensor del Pueblo formulando queja contra una letrada del Colegio de Abogados de Madrid, por no querer entregarle copia de los escritos presentados en su nombre en el procedimiento judicial que tenía planteado. Fundamentaba su escrito señalando que la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia reconocía, en el número 38, su derecho a obtener del abogado y procurador información precisa y detallada sobre el estado del procedimiento y de las resoluciones que se dicten, imponiendo para ello que el profesional entregue a su cliente copia de todos los escritos que presente.

El Defensor del Pueblo se dirigió al **Colegio de Abogados de Madrid** y al **Colegio de Procuradores de Madrid** formulando dos sugerencias, al objeto de que se adoptaran las medidas oportunas para que se reconociera al ciudadano el ejercicio del derecho número 38 de la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia y que la abogada y la procuradora, respectivamente, le hicieran entrega de copia de los escritos judiciales presentados en su nombre. Ni el Colegio de Abogados de Madrid ni el Colegio de Procuradores de Madrid aceptaron las sugerencias por los motivos que se expusieron en el informe anual del año pasado.

El Defensor del Pueblo no comparte los argumentos expuestos por el Colegio de Abogados de Madrid y, en fecha 24 de septiembre de 2019, se dirigió nuevamente a esa entidad de derecho público comunicando que el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española, de fecha 6 de marzo de 2019, había aprobado el nuevo Código Deontológico de la Abogacía Española, que en su artículo 12.B.2.e., coincidiendo con el criterio del Defensor del Pueblo, establecía que «[E]n los procedimientos administrativos y judiciales, si el cliente lo requiere y a costa de este, le proporcionará copia de los diferentes escritos que se presenten o reciban, de las resoluciones judiciales o administrativas que le sean notificadas y de las grabaciones de actuaciones que se hayan producido».

A la vista del contenido del nuevo Código Deontológico, se sugirió a dicho colegio de abogados la adopción de las medidas oportunas para que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12.B.2.e. del Código Deontológico de la Abogacía Española, la letrada le hiciera entrega al ciudadano de la copia de los escritos judiciales presentados en su nombre.

No se ha recibido respuesta del Colegio de Abogados de Madrid, habiéndose requerido hasta en dos ocasiones el informe solicitado (18004134).

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar lo que dispone el artículo 234 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual «1. Los letrados de la Administración de Justicia y funcionarios competentes de la oficina judicial facilitarán 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 secretas o reservadas conforme a la ley. 2. Las partes y cualquier persona que acredite un interés legítimo y directo tendrán derecho a obtener, en la forma dispuesta en las leyes procesales y, en su caso, en la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, copias simples de los escritos y documentos que consten en los autos, no declarados secretos ni reservados. También tendrán derecho a que se les expidan los testimonios y certificados en los casos y a través del cauce establecido en las leyes procesales».

La posibilidad, pues, de acceder a los escritos está abierta al justiciable por esta vía.

1.4.2 Justicia Gratuita

Colectivos en defensa del medio ambiente

En el año 2016, un colectivo ecologista comunicó al Defensor del Pueblo que el Colegio de Abogados de Gran Canaria le había denegado el derecho a la asistencia jurídica gratuita al exigirle acreditar el reconocimiento como asociación de utilidad pública.

La asociación compareciente entendía que 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, realiza una atribución expresa e incondicional del derecho a la asistencia jurídica gratuita a las ONG medioambientales. Sin embargo, tal y como este derecho viene reconocido en el artículo 23 del texto legal antes citado, el mismo se subordina a los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

El Defensor del Pueblo considera que la redacción de la Ley 27/2006 no es clara, y, además, hay disparidad de criterio de las comisiones de asistencia jurídica gratuita, siendo necesario el establecimiento de una unidad de criterio en esta materia.

Contra una de las denegaciones de la asistencia jurídica gratuita de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Gran Canaria, la asociación compareciente formuló recurso contencioso-administrativo y, en vía judicial, se les reconoció el derecho a litigar gratuitamente en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, revocando la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con el **Ministerio de Justicia,** que informó de que la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita no tenía atribuida la facultad de unificación de los diferentes criterios que pudieran aplicar las distintas comisiones de asistencia jurídica gratuita sobre la redacción de la Ley 27/2006 y matizó que el criterio «como no podía ser de otro modo, es el que a día de hoy se contiene en la Ley de asistencia jurídica gratuita para todos los peticionarios de la misma».

A la vista de la respuesta del Ministerio de Justicia, se iniciaron actuaciones con la **Secretaría de Estado de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente,** que comunicó a esta institución que se mantenían periódicamente reuniones con las principales organizaciones medioambientales, y que en las reuniones celebradas el 6 de febrero, 26 de junio y el 27 de septiembre del año 2017, se había tratado este asunto.

En este sentido, se admitía que el derecho de justicia gratuita, más allá efectivamente de la legitimación reconocida en el artículo 23.2 de la citada ley, no estaba comprendido dentro de los derechos relativos al acceso a la Justicia y a la tutela administrativa enunciados en el artículo 3.3: el derecho a recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que contravengan los derechos reconocidos en dicha ley en materia de información y de participación pública; el derecho a ejercer la acción popular para recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental y cualquier otro reconocido en la Constitución o en las leyes.

En relación con el acceso de las ONG a la justicia gratuita, en el año 2011, el Comité de Cumplimiento del Convenio Aarhus invitó a España a examinar la legislación nacional en relación con el acceso a la justicia en materia medio ambiental y, en particular, la práctica judicial en la concesión de asistencia jurídica gratuita a las ONG ambientales. España, por su parte, se comprometió a llevar a cabo este estudio en profundidad.

Parece evidente la necesidad de armonizar el desajuste entre las disposiciones de la Ley 27/2006 (de trasposición de Aarhus), y la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita.

Con fecha 27 de marzo de 2017, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente se dirigió formalmente a su homóloga del Ministerio de Justicia proponiendo avanzar en esta cuestión. Sin embargo, el grupo de trabajo no llegó a ser realidad.

En fecha 17 de enero de 2019, el Defensor del Pueblo se dirigió nuevamente al **Secretario de Estado de Medio Ambiente,** formulando una Recomendación en la que se instaba a la creación de un grupo de trabajo entre el Ministerio de Transición Ecológica y el Ministerio Justicia, que valorara la aplicación de la normativa existente en materia de acceso a la justicia gratuita y analizara las cuestiones que planteaba el acceso a la justicia gratuita de las asociaciones de defensa medioambiental.

En fecha 8 de abril de 2019, la secretaría de Estado aceptó la Recomendación del Defensor del Pueblo y comunicó que se había instado a la Secretaría General Técnica a impulsar la constitución de un grupo de trabajo específico con el órgano competente del Ministerio de Justicia, con el fin de armonizar la normativa existente.

En estos momentos, las actuaciones sobre este expediente se encuentran suspendidas durante un tiempo prudencial, hasta que se haga efectiva la constitución del citado grupo de trabajo y el comienzo de su andadura (16007426).

Declaración de mejor fortuna

Otro asunto de compleja tramitación ha sido el seguimiento de las actuaciones iniciadas como consecuencia de la presentación de una queja en la que un letrado exponía que, en representación de su cliente, había instado un expediente de declaración de mejor fortuna contra un ciudadano a quien le había sido concedido el beneficio del derecho de justicia gratuita para un procedimiento de familia.

Al amparo del artículo 17.1 de la Ley 1/1996, el letrado solicitó en sus escritos datos patrimoniales del beneficiario, con el fin de acreditar su aumento patrimonial y mejor fortuna (sus declaraciones tributarias, ingresos de las actividades mercantiles e inmobiliarias detalladas en dichos escritos), habida cuenta de que dichos datos no constaban en archivos o registros de acceso público.

Sin embargo, la resolución dictada por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid, declaró que el beneficiario del derecho a justicia gratuita no había venido a mejor fortuna, argumentando que el letrado no había aportado documentación suficiente que acreditara lo solicitado.

El abogado consideraba que si la Comisión de Justicia Gratuita de Madrid no admitía las solicitudes de averiguación patrimonial del beneficiario del derecho como prueba, dicho procedimiento estaba vacío de contenido y carecía de utilidad práctica.

Con anterioridad a la reforma de fecha 7 de octubre de 2015, la competencia para declarar la mejor fortuna correspondía al juzgado que había tramitado el procedimiento judicial. Como regla general, el juzgado admitía todos aquellos medios probatorios solicitados para acreditar los ingresos patrimoniales del beneficiario de justicia gratuita, siempre que fueran datos que no constaran en archivos o registros públicos.

Se admitió la queja a trámite y se solicitó a la **Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid** que informara de cuántos procedimientos de declaración de mejor fortuna se habían tramitado desde el año 2015, así como el criterio general seguido para las averiguaciones patrimoniales.

La citada comisión contestó que, desde el año 2015, el número de procedimientos sobre mejor fortuna era de 72. Asimismo, destacó que eran numerosísimas las solicitudes de mejor fortuna que en la instrucción eran inadmitidas a trámite al no aportar el solicitante la documentación necesaria para que el pleno de la comisión pudiera pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Sobre el criterio relativo a las averiguaciones patrimoniales, el informe señaló que la comisión comunicaba a los solicitantes de mejor fortuna la documentación que debían aportar:

- copia de la sentencia en la que haya sido condenado en costas el beneficiario de la justicia gratuita;
- documentación probatoria de la suficiencia patrimonial necesaria para la declaración a la que se refiere el artículo 36.2 de la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita.

Y añadía que la comisión podía inadmitir las solicitudes que no contuvieran la documentación a la que se hace referencia.

El Defensor del Pueblo considera que la exigencia de que sea el solicitante quien deba aportar la documentación probatoria de la suficiencia patrimonial necesaria para la declaración a la que se refiere el artículo 36.2 de la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita, colisiona frontalmente con la legislación de protección de datos, que impide el acceso de terceros a determinados registros y datos de carácter personal.

El hecho de que toda la actividad investigadora recaiga casi exclusivamente en el solicitante (a quien, por ley, se le impide el acceso a determinados datos) carece de lógica y, en la práctica, aboca estos procedimientos al archivo, tal y como puso de manifiesto el informe de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid, cuya estadística evidencia el archivo de gran parte de las solicitudes.

Esta institución entendió que lo más razonable sería que el solicitante aportara la documentación indiciaria de que el beneficiario había venido a mejor fortuna y que fuera la Administración competente la que realizara las indagaciones necesarias para comprobar dicha circunstancia.

La cuestión planteada no es baladí, porque la Administración podría no estar recuperando la cuantía económica de las costas del procedimiento, tanto las causadas en defensa del beneficiario como las de la parte contraria, que le corresponderían si se demostrara, después de una rigurosa investigación, que el beneficiario ha venido a mejor fortuna.

A la vista de lo expuesto anteriormente, se consideró conveniente someter esta cuestión de carácter general a la valoración del **Consejo General de la Abogacía Española,** que envió un informe señalando que la Ley de asistencia jurídica gratuita 1/1996, en su artículo 17, atribuye a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita la competencia para realizar las comprobaciones y recabar telemáticamente toda la información que estime necesaria para verificar la exactitud y realidad de los datos económicos de las rentas y patrimonio declarados por el solicitante del beneficio de justicia gratuita. En consecuencia, es a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita a la que corresponde las labores de inspección y comprobación. Y añadía que, trasladar la

carga probatoria al particular que promovía el expediente de declaración de mejor fortuna, implicaba una dejación de las funciones que la ley atribuía a dichas comisiones.

Según el Consejo General de la Abogacía Española, era evidente que si se hacía recaer la carga probatoria en el particular, el procedimiento de declaración de mejor fortuna carecía de viabilidad y, en definitiva, de contenido, ya que el ciudadano no podía acceder a datos de carácter personal de terceras personas.

El presupuesto económico dedicado a justicia gratuita es limitado y solo deben acceder los ciudadanos que reúnan los requisitos económicos establecidos por la Ley 1/1996, sin que se facilite la existencia de fraudes. Para ello, es necesario que las comisiones de asistencia jurídica gratuita desempeñen las funciones inspectoras previstas por la ley, sin renunciar a llevar a cabo sus competencias de comprobación, tanto en los expedientes de solicitud de beneficio de justicia gratuita, como en los correspondientes a las declaraciones de mejor fortuna previstos en el artículo 36.2 de la Ley de asistencia jurídica gratuita.

El Consejo General de la Abogacía Española concluía el informe manifestando que compartía y suscribía en su totalidad las conclusiones que había formulado esta institución.

El Defensor del Pueblo entiende que tanto la tramitación de las solicitudes de concesión de beneficio de justicia gratuita como la tramitación de los expedientes de declaración de mejor fortuna, deben necesariamente adaptarse al modelo de Administración telemática de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. De esta forma, además del inexcusable cumplimiento de la legalidad, también se salvarían los obstáculos que han sido descritos anteriormente, en materia de protección de datos, con los que se encuentran los ciudadanos cuando presentan una solicitud de expediente de declaración de mejor fortuna, en lo que se refiere a los medios probatorios de los ingresos patrimoniales del beneficiado.

A modo de propuesta, esta institución planteó a la consejería que estudiara la viabilidad de que el solicitante del beneficio de justicia gratuita, en el momento de presentar su solicitud, autorizara a la Comisión de Justicia Gratuita para que esta pudiera comprobar telemáticamente, en cualquier momento (no solo en el momento de la concesión del beneficio), que el interesado cumplía los requisitos legalmente establecidos.

El Defensor del Pueblo dirigió a la **Consejería de Justicia de la Comunidad de Madrid,** una Recomendación en la que se instaba a la anulación del Acuerdo de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid, de fecha 15 de julio de 2016, sobre los criterios para la correcta valoración de las solicitudes de

declaración de mejor fortuna; y solicitó que se estableciera un procedimiento de comprobación telemática de los requisitos por parte de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, conforme al modelo de Administración que propugna la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El día 30 de septiembre de 2019, se recibió el informe de la Consejería de Justicia en el que se comunicaba que, en la reunión extraordinaria de la Comisión de Asistencia Jurídica de Madrid, del 20 de septiembre de 2019, se acordó modificar el citado acuerdo, sustituyendo la referencia a la «Documentación probatoria de la suficiencia patrimonial necesaria para la declaración» por «indicios razonables de la suficiencia patrimonial necesaria para la declaración a que se refiere el artículo 36.2 de la ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita».

Asimismo, se informó de que se iba a proceder a estudiar conjuntamente con los colegios de abogados de la comunidad (por ser los órganos ante los que se presentan las solicitudes de asistencia jurídica gratuita) el procedimiento de autorización para que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita pueda comprobar telemáticamente, en cualquier momento, que los beneficiarios de la justicia gratuita continúan cumpliendo los requisitos.

Paralelamente, se solicitó información al **Ministerio de Justicia** para conocer su opinión sobre la cuestión planteada, y dicho organismo señaló que son los colegios de abogados los que, en su condición de colaboradores en la prestación de la asistencia jurídica gratuita, y a través de los servicios de asesoramiento a los solicitantes de asistencia jurídica, comprueban el cumplimiento o no, de los requisitos económicos y patrimoniales para acceder a la prestación de asistencia jurídica gratuita.

El Ministerio de Justicia tiene como objetivo desarrollar una aplicación de gestión de las solicitudes de asistencia jurídica gratuita que permitirá a las comisiones de asistencia acceder a las bases de las distintas administraciones que contengan información de carácter económico o patrimonial, tales como la Agencia Tributaria, la Seguridad Social o el Catastro (18012390).

1.4.3 Otros asuntos

En el Defensor del Pueblo se han recibido 92 quejas contra la actuación de un letrado o una letrada. Cada una de ellas ha sido analizada pormenorizadamente, valorando si se había presentado con carácter previo una reclamación ante el colegio de abogados correspondiente y facilitando al ciudadano toda la información sobre las distintas acciones que le asistían.

En uno de los casos, un ciudadano castellano-manchego exponía que, en el mes de septiembre de 2017, se le había designado una letrada de oficio pero esta, a 19 de febrero de 2019, todavía no había realizado ninguna actuación en el asunto que le había sido encomendado. El compareciente consideraba que debía procederse a la designación de otro letrado o letrada. A la fecha de cierre del informe, el **Colegio de Abogados de Toledo** no había contestado al Defensor del Pueblo, a pesar del requerimiento efectuado (19000714).

En otro de los supuestos analizados, un ciudadano valenciano había solicitado, en el mes de noviembre de 2018, el beneficio de la justicia gratuita para un procedimiento contra una clínica dental, designándole letrada de oficio. En enero de 2019, el compareciente solicitó cambio de letrada, por no haberse puesto esta en contacto con él; le fue concedido el cambio en el mes de febrero, designándole nuevo letrado de oficio.

En el mes de junio de 2019, presentó nuevamente escritos de solicitud de cambio de letrado de oficio porque el abogado no se había entrevistado con él, y ni tan siquiera le había requerido la documentación necesaria para estudiar el asunto. El **Colegio de Abogados de Valencia** informó de que se había resuelto estimar la solicitud de sustitución del letrado y, en consecuencia, el nombramiento de una nueva letrada de oficio (la tercera designación en siete meses), que asumiera la defensa de los intereses del compareciente.

No obstante, el 17 de julio de 2019, se procedió a la baja de la nueva designación por inhibición del asunto a la Audiencia Nacional basándose en el artículo 65.1 c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El ciudadano trasladó al Defensor del Pueblo su decepción con el funcionamiento del turno de oficio en Valencia (19016418).

Por otro lado, se han detectado algunas disfunciones en la tramitación de este tipo de expedientes por parte de los colegios de abogados, como la de un ciudadano que manifestó su preocupación por el retraso del **Colegio de Abogados de Madrid** en la tramitación de una reclamación contra su letrado, presentada en fecha 22 de enero de 2018, sin que, en el mes de junio de 2019, hubiera recibido notificación alguna de la resolución adoptada. Dicha corporación informó de que, tras las pertinentes diligencias, la Junta de Gobierno había acordado incoar expediente disciplinario al letrado. No obstante, por Acuerdo de 9 de septiembre de 2019, la Comisión Delegada de Deontología y Honorarios de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Madrid declaró la caducidad del expediente por haber transcurrido más de seis meses desde la adopción del acuerdo de inicio.

A pesar de lo señalado, se informaba de que se había adoptado un nuevo acuerdo de incoación de expediente disciplinario que se encuentra en trámite (19012959).

1.5 REGISTRO CIVIL

1.5.1 Tramitación de expedientes de nacionalidad: situación general

El Defensor del Pueblo recibe, desde hace años, miles de quejas referidas a las demoras en la resolución de los expedientes iniciados por los ciudadanos para adquirir la nacionalidad española por residencia.

Del análisis de las quejas se desprende que la demora en la resolución de expedientes afecta a ciudadanos que presentaron su solicitud desde 2010 en adelante, si bien la mayor cantidad de expedientes sin resolver se encuentra localizada en los años 2015-2017.

Las investigaciones realizadas sobre este asunto ante el **Ministerio de Justicia** tienen la finalidad de conocer el alcance de las demoras existentes, informar a los ciudadanos de cuál es la situación actual y determinar si la Administración tiene la posibilidad de hacer frente a estas grandes demoras en un plazo más o menos próximo a través de las medidas que ha adoptado y comunicado a esta institución.

Lamentablemente, durante el ejercicio 2019, el Defensor del Pueblo no ha recibido información suficiente para realizar una mínima evaluación, por lo que no resulta posible realizar ningún tipo de diagnóstico, si bien se ha podido conocer que se habían resuelto, a fecha de 1 de julio de 2019, 872.531 expedientes. No obstante, los expedientes pendientes de resolución alcanzaban ya cerca de las 300.000 solicitudes.

La encomienda de gestión suscrita entre el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España y el Ministerio de Justicia, para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia del período 2016-2019 es una de las medidas adoptadas y fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 4 de junio de 2019.

La encomienda obliga al colegio a tramitar los expedientes de nacionalidad por residencia hasta la puesta a disposición del Ministerio de Justicia, para la elevación de la preceptiva propuesta de resolución, de todos los expedientes de nacionalidad por residencia del procedimiento antiguo (vigente antes de la obligatoriedad de la formalización electrónica de las solicitudes) que, debidamente digitalizados e incorporados por el Ministerio de Justicia al aplicativo informático facilitado por el Colegio de Registradores, hayan sido recibidos en la Dirección General de Registros y del Notariado desde el 1 de enero de 2016 hasta el 30 de junio de 2019, y que se estima

que aproximadamente alcanzarán un número total de 56.000. Se incluyen igualmente como parte de esta encomienda, los 6.915 expedientes que tuvieron entrada en el año 2015 y que no se contemplaron en las encomiendas suscritas el 3 de agosto de 2016 y el 20 de septiembre de 2017.

Otra de las medidas adoptadas ha sido el incentivo a funcionarios para resolver expedientes que no entran en la mencionada encomienda.

No se ha podido obtener información para conocer en detalle el estado de los expedientes presentados desde 2010 hasta 2018, por lo que la investigación continúa (16010470, 16001365 y 19012193).

Las quejas recibidas sobre demoras en la resolución de expedientes de nacionalidad también hacen referencia a las enormes dilaciones que se han producido en el envío de las solicitudes de nacionalidad de los interesados al órgano competente para resolver. Se ha constatado que en algunos casos las solicitudes han estado paralizadas durante años en los registros civiles municipales. El Defensor del Pueblo tiene constancia de que muchos de estos expedientes han estado paralizados hasta cinco años en dichos registros (17021924, 17003060 y 19009996).

Otra anomalía detectada es que la Administración no resuelve estos expedientes por orden de presentación. Tampoco en los expedientes presentados en años posteriores se sigue un criterio de orden de presentación. En una de las reclamaciones recibidas, el letrado compareciente exponía que había tramitado distintas solicitudes de nacionalidad por residencia para sus clientes a través del sistema en línea habilitado para este fin y que estaba operativo desde octubre de 2015. Afirmaba que diversos despachos de abogados estaban recibiendo resoluciones correspondientes a expedientes presentados a lo largo de 2019, mientras que aún no se habían resuelto expedientes presentados en el año 2015 o posteriores. Todo ello ponía de manifiesto la resolución de expedientes sin ningún criterio cronológico.

Según la Administración, dicho problema tiene su origen en la forma de presentación de la solicitud, ya que aquellos que han presentado las solicitudes a través de la sede electrónica se tramitan de manera más rápida al no tener que ser digitalizados e incorporados a la aplicación informática del Ministerio de Justicia. En la página web se recuerda que «[E]s importante resaltar que, si bien se está procurando priorizar la resolución por el criterio de presentación del expediente, la infraestructura tecnológica no permite un orden estrictamente secuencial, por lo que cabe la posibilidad de que se resuelva un expediente presentado posteriormente respecto a otro iniciado con anterioridad».

A juicio del Defensor del Pueblo, tal explicación no es suficiente, ni justifica la vulneración del artículo 71 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común,

que dispone que en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.

Esta institución considera una anomalía que no se respete el orden de presentación de las solicitudes y, en todo caso, estima que tal práctica no puede prolongarse en el tiempo ni consolidarse como sistema de resolución de expedientes. Por otro lado, en aquellos supuestos en los que la petición se ha realizado de manera digital, no parece que exista justificación alguna para resolver tales expedientes sin criterio cronológico, por lo que se solicitó informe sobre esta cuestión y las medidas adoptadas. A fecha de cierre de este informe no se había recibido la preceptiva respuesta (19017791).

Igualmente, se ha detectado que la información contenida en la página web del Ministerio de Justicia no se actualiza de manera suficiente. Así, en algunos casos, la información refleja que el ciudadano debe aportar documentación y, aunque el requerimiento administrativo se haya cumplimentado, la página continúa reflejando que la documentación se encuentra pendiente de aportar. Los solicitantes de nacionalidad exponen en sus quejas la incertidumbre que les provoca esta situación dado que desconocen si la documentación se ha incorporado al expediente o se ha extraviado, por lo que se ha solicitado información acerca de si está previsto llevar a cabo modificaciones en la página web que consultan los interesados (19010120).

El interés por los derechos de los menores, especialmente por aquellos que se encuentran en situaciones delicadas, es objeto de constante preocupación por parte de esta institución. Así, se inició una actuación con la **Secretaría de Estado de Justicia,** tras recibir una reclamación en la que se constataba una excesiva demora en la tramitación de un expediente de nacionalidad española por residencia de un menor de edad, que padecía un elevado grado de discapacidad sensorial. La demora en la tramitación del expediente derivaba en múltiples perjuicios para acceder a los recursos que le eran necesarios y para la continuidad de sus estudios.

En ese caso concreto no se estaba tomando en consideración la minoría de edad ni se estaba aplicado el interés del menor al que están obligadas todas las administraciones públicas en los expedientes en los que hay menores de edad afectados. Finalmente se consiguió agilizar dicha tramitación, y se resolvió favorablemente la solicitud de nacionalidad española (18003994).

No obstante, la tónica general, y que ha predominado durante el año 2019, ha sido la falta de contestación por parte de la Administración a muchas de las cuestiones planteadas.

1.5.2 Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad

Procedimiento para adquirir la nacionalidad española por residencia

Las dificultades que encuentran los ciudadanos extranjeros para adquirir la nacionalidad española continúan tras su concesión, dado que para completar la adquisición de la nacionalidad deben cumplirse otros requisitos: realizar el trámite de jura o promesa de fidelidad al rey y obediencia a la Constitución y a las leyes, con renuncia a la nacionalidad anterior cuando así se exige e inscribir la adquisición en el Registro Civil, tal y como establece el artículo 23 del Código Civil.

Pero cada uno de estos pasos está plagado de obstáculos, por lo que completar la adquisición de la nacionalidad es una tarea ardua. Esta institución recibe numerosas quejas en las que los promotores expresan su preocupación por la imposibilidad de obtener cita para realizar el trámite de jura en el Registro Civil que les corresponde, o porque la fecha que han podido obtener se demora en el tiempo más allá del plazo de los 180 días establecido por el Código Civil para realizar dicho trámite.

A lo largo del año 2019 se ha podido constatar que los registros civiles no están preparados para hacer frente a las demandas de los ciudadanos para realizar el trámite de jura, fundamentalmente por falta de medios personales. A pesar de que la Administración de Justicia es consciente de que el paso siguiente a la resolución provocará un bloqueo en los registros no se han adoptado medidas para evitarlo. En muchas de las quejas recibidas, los interesados se personan en los registros donde les informan que deben pedir cita en línea, pero dicha cita es muy difícil e incluso imposible de obtener y, además, el usuario no puede acreditar que está cumpliendo con la obligación que se le impone de solicitar la cita. Todo ello hace que en las quejas los interesados expresen su temor al transcurso del plazo de 180 días y, con ello, la pérdida de su derecho a la nacionalidad.

Por otro lado, las competencias materiales compartidas entre los propios registros y la Administración del Estado, sin que exista coordinación alguna, provoca graves deficiencias. Así, por ejemplo, no se comparte información respecto al número de concesiones de nacionalidad por residencia, lo que está originando problemas en los registros civiles en la medida en que es en estos donde debe continuar el trámite para que los ciudadanos puedan completar la adquisición de la nacionalidad.

En una de las quejas recibidas sobre el funcionamiento del Registro Civil de Barcelona, en la que el interesado se quejaba de la demora de nueve meses para poder realizar el trámite de jura, el **Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña** comunicaba a esta institución que algunos registros civiles como ese habían recibido un número tan elevado de solicitudes de cita para la jura de la nacionalidad que no era

posible cumplir con el plazo legal establecido. Se indicaba en el citado informe recibido en noviembre de 2019: «[D]esde mayo ha habido un incremento excepcional de personas que acuden a solicitar cita para las juras. En concreto, en el mes de junio se dieron 599 citas para las telemáticas, y este septiembre la cifra ha subido a 1.495. Las antiguas siguen descargándose periódicamente y se deben tramitar en paralelo a las nuevas. Durante este año, de las antiguas, han entrado 2.548 hasta el 30/09/19, de las cuales se han tramitado 1.492. Respecto de las telemáticas hasta el 4/10/19, 4.064 de las cuales se han tramitado 663 hasta el día de la fecha. Dado el gran volumen, las citaciones para las telemáticas ya se dan para el mes de noviembre de 2020».

Se añadía que ni el Departamento de Justicia ni los registros civiles de Cataluña habían recibido ninguna comunicación de la Dirección General de los Registros y del Notariado alertando sobre una posible resolución masiva de solicitudes de nacionalidad española, que no se disponía de ninguna información sobre el volumen de resoluciones de concesión ni de la periodicidad con que se dictan ni de las fechas de notificación a los interesados, ni información sobre los registros civiles a los cuales se dirigirán los interesados para solicitar cita, por lo que no era posible realizar ningún tipo de previsión. Finalizaba el informe señalando que desde la Subdirección General de Planificación y Programas del Departamento de Justicia, se había solicitado a la Dirección General de los Registros y del Notariado información sobre el número de resoluciones de concesión dictadas y previsiones de futuro y otros datos con la finalidad de realizar una adecuada previsión de necesidades (19015683).

Tras evaluar las quejas recibidas se formuló una Recomendación a la **Secretaría de Estado de Justicia** para que se cambiara el sistema establecido y fuera el registro el que, al mismo tiempo que notificaba la resolución de concesión, asignara la cita y la comunicara al ciudadano para la realización del trámite de jura. También se indicaba que si el interesado ya había sido notificado, el registro debería citarle para realizar la jura en el plazo establecido por la ley. Hasta la fecha, la Administración no ha respondido a dicha Recomendación (19014861).

La recepción de estas quejas también ha originado que desde esta institución se hayan formulado sugerencias a los distintos registros civiles municipales para que se otorgara cita a los ciudadanos que aún no la habían podido obtener o para que se adelantaran las asignadas cuando estaban fuera del plazo de los 180 días. En sus respuestas, los registros señalan los problemas que padecen y la difícil gestión que realizan considerando la falta de personal, lo que impide que puedan prestar el servicio público que tienen encomendado con la eficacia necesaria e incluso adelantar citas al suponer un agravio sacar a una persona citada para poner otra (19015683).

Las demoras en la resolución de los expedientes de nacionalidad por residencia junto a las existentes para completar la adquisición resultan insoportables a los

ciudadanos. En uno de los casos recibidos, la interesada había presentado su solicitud en el año 2010 en el **Registro Civil de Getafe (Madrid),** el expediente se recibió en el Ministerio de Justicia en 2014 y la nacionalidad fue denegada en el año 2015. El recurso presentado contra la denegación fue estimado tres años después, en el 2018, y notificado en enero de 2019. Después de nueve años, a la interesada se le asignó cita en el mes de octubre de 2019 para el trámite de jura. Tras dicha jura debe realizarse la inscripción registral y se desconoce el tiempo que se invertirá en dicho trámite (13031267).

En otro de los casos, la concesión de la nacionalidad tuvo lugar el 8 de octubre de 2019 y la cita asignada por el **Registro de Benidorm (Alicante),** es para el 23 de junio de 2020, fuera del plazo. La respuesta señala expresamente que no se pueden asignar más citas por falta de personal y se hacía referencia a la circular que ha emitido la Dirección General de los Registros y del Notariado sobre «Cómputo de plazos para práctica de la jura e inscripción de las concesiones de nacionalidad por residencia, de acuerdo con el procedimiento vigente desde el 15 de octubre de 2015». La circular tiene como único objetivo evitar la caducidad del derecho de los ciudadanos a adquirir la nacionalidad española ya concedida, dado que la Administración no ha dispuesto los medios necesarios para que los ciudadanos puedan realizar el trámite de jura en el plazo legal previsto (19016265).

Esta institución considera que se podían haber adoptado otras medidas para evitar las enormes dilaciones que se están produciendo en la realización de este trámite que, además, no completa el proceso de adquisición, sino que requiere después otro adicional como es la inscripción registral. En el momento de cerrar estas páginas en algunos de los registros se están otorgando citas con una demora de un año para la jura, lo que desde todos los puntos de vista es inaceptable y más aún, si se considera el largo período de espera en el procedimiento de resolución. Ante las enormes dificultades para realizar la jura fundamentalmente por la falta de personal en prácticamente todos los registros civiles municipales, cuestión difícil de resolver de forma inmediata, esta institución formuló una Recomendación a la **Secretaría de Estado de Justicia,** aún sin respuesta, a fin de que se valorase la posibilidad de realizar una encomienda de gestión para hacer posible la jura ante notario.

Esta alternativa se había utilizado ya en el año 2013 con éxito, aun cuando se produjeron algunas dificultades en el trámite siguiente, es decir, en la inscripción registral de la adquisición, que obligó a reforzar de manera puntual algunos registros. Pese a ello, esta institución se manifiesta favorable a dicha encomienda que supone un avance respecto a la situación actual en la que se están facilitando citas con demoras para la jura de más de un año. Además, esta fórmula evita la angustia que se está produciendo *de facto* en los ciudadanos que expresan su temor a la caducidad de su derecho por el

transcurso del plazo. Hay que tener en cuenta que la mayoría de ellos desconoce la circular mencionada y, por el contrario, tiene claro que debe realizar el trámite de jura en el plazo de 180 días, debido a que consta en la resolución de concesión.

Esta institución quiere hacer hincapié en que hasta que se completa el proceso de adquisición de la nacionalidad, ninguna de las personas a las que se ha concedido la nacionalidad española puede ejercer los derechos que les corresponden como españoles hasta que completan el proceso de adquisición, y es relevante señalar que, tras la concesión, los tramites que están obligados a realizar son meramente burocráticos. Es decir, ya pasaron el proceso de evaluación que finaliza en la concesión de la nacionalidad y, sin embargo, deben esperar casi un año más para poder ejercer su derecho. Procede indicar que, en muchos casos, los ciudadanos se ven obligados a permanecer indocumentados, dado que pueden haber caducado sus tarjetas de residencia como extranjeros y no pueden renovarlas porque ya no son extranjeros.

El Defensor del Pueblo considera inadmisible que persista durante años un desfase tan marcado entre el tiempo que prevé la norma para la resolución de los expedientes de nacionalidad y el tiempo real de resolución. Esta institución lamenta que se haya «normalizado y consolidado» las demoras en esta materia y considera que deben adoptarse medidas con urgencia para acercar los tiempos de resolución al plazo previsto legalmente (19014861, 18000524, 19015683, entre otras).

Requisitos sobre conocimientos constitucionales y socioculturales y de lengua para el acceso a la nacionalidad española por residencia (DELE y CCSE)

En el pasado informe se hacía referencia a la falta de regulación de las exenciones de las pruebas exigidas para el acceso a la nacionalidad española. El **Ministerio de Justicia** había comunicado a esta institución, en enero de 2018, que la regulación de dichas exenciones iba a adoptar la forma de real decreto. Sin embargo, hasta la fecha no se ha publicado la citada disposición de carácter general ni se ha informado a esta institución de la fase de tramitación del real decreto que incluirá las dispensas de las pruebas del examen para el diploma de español como lengua extranjera (DELE) y de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE), a pesar de que se ha solicitado información hasta tres veces durante el ejercicio del año 2019.

A través de las quejas recibidas se ha podido conocer que, en respuesta a las solicitudes de exención dirigidas a la Administración por los ciudadanos, el ministerio ha respondido que únicamente se estaban resolviendo las solicitudes de dispensa por las causas previstas en la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre. En el correo electrónico remitido a los interesados se informa, además, de que las personas escolarizadas en España que hubieran superado la educación secundaria obligatoria o

superior, presenten los títulos obtenidos junto a la solicitud de nacionalidad y que para los demás casos será necesario esperar a la entrada en vigor del real decreto que regulará el procedimiento de dispensa.

El retraso en la regulación de las dispensas está perjudicando notablemente a las personas que ya han formulado su solicitud y que ven cómo sus peticiones no se resuelven y no pueden tramitar su nacionalidad. Precisamente se trata de casos que afectan a personas con necesidades especiales. Así, se han recibido quejas en las que se refiere la falta de respuesta a las solicitudes de dispensa por dificultades de aprendizaje o por discapacidad mental.

Una de las quejas recibidas en la que se exponía la necesidad de dispensa de un ciudadano portugués, de 73 años, que se había quedado ciego recientemente y necesitaba entrar en la ONCE para tener una ayuda especializada, motivó que se formulara una Sugerencia a la **Secretaría de Estado de Justicia** para que se resolviera su petición de exención. La Sugerencia no ha sido respondida en el momento de cerrar el presente informe, a pesar de que se formuló en septiembre y se requirió en noviembre del pasado año. En otro de los casos recibidos, la interesada tiene un grado de discapacidad del 91 % reconocido por la Administración española y tampoco se ha resuelto su petición de exención de las pruebas (19011150, 19008742, 19014520 y 19022177).

La adquisición de la nacionalidad por Carta de Naturaleza

La recepción de quejas en las que se exponen las demoras en la resolución de solicitudes presentadas para el acceso a la nacionalidad española por Carta de Naturaleza, así como la falta de información sobre su estado de tramitación, es constante. Los intentos de esta institución de conocer la situación de estos expedientes hasta el momento han sido infructuosos. La Administración únicamente recuerda en sus respuestas que se trata de un procedimiento discrecional. Dicha respuesta, obviamente, no permite informar al ciudadano del estado de su solicitud ni disipar ninguna de las preocupaciones o preguntas que plantean en los escritos que dirigen al Defensor del Pueblo, tales como la causa de la demora en resolver, el estado de trámite de su petición, si esta tiene viabilidad, etcétera.

El Defensor del Pueblo considera que la aparente sencillez de esta vía de acceso en contraposición con otras provoca que muchas personas utilicen esta alternativa. La regulación sobre la Carta de Naturaleza es muy parca, dado que el artículo 21 del Código Civil únicamente señala que se otorgará discrecionalmente mediante real decreto, cuando concurran en el interesado circunstancias excepcionales, sin aclarar ni señalar siquiera de manera aproximada el tipo de circunstancias que considera

relevantes para que el resultado sea positivo. Tampoco se establece plazo alguno de resolución.

A esta institución llegan quejas en las que los interesados expresan su preocupación ante la falta de noticias sobre su expediente, presentado largo tiempo atrás. En concreto se han recibido quejas referidas a expedientes iniciados en el año 2010 en adelante. Por ello, se ha iniciado una investigación de carácter general sobre el asunto planteado, de cuyo resultado se dará cuenta en los sucesivos informes (19016616, 08010218, 13023068 y otras).

Resolución de los recursos presentados ante la Dirección General de los Registros y del Notariado

La recepción de numerosas quejas en las que los interesados solicitan la intervención de esta institución para agilizar los recursos formulados ante la **Dirección General de los Registros y del Notariado,** motivó que el Defensor del Pueblo iniciara una investigación de carácter general. Esta actuación se refiere en concreto a los recursos de reposición interpuestos contra la denegación de la nacionalidad española por residencia.

En la mayoría de los casos recibidos, las resoluciones de los recursos se demoran más de un año lo que, además del incumplimiento legal que ello supone, provoca perjuicios a los interesados. Esta institución ha podido comprobar que, de manera progresiva, los plazos de resolución han ido aumentando y, de hecho, en los últimos escritos remitidos por la **Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia,** en el marco de investigaciones realizadas en distintas quejas, se informa de que el número de recursos pendientes de resolver asciende a 16.000 y que se estaba preparando la puesta en marcha de un plan de apoyo en el que participarán los funcionarios.

Por ello, en el mes de junio de 2019, se solicitó información al ministerio sobre el plazo estimado para la implantación de las medidas anunciadas para hacer frente a las demoras en la resolución de los recursos presentados ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, el número de funcionarios participantes en el plan de apoyo y período en el que se considera que se producirá un descenso importante en el número de recursos pendientes, así como previsiones de incorporación de nuevo personal, ya sea funcionario o contratado, ante la evidencia de que el problema tiene carácter estructural. Hasta el momento y, a pesar del tiempo transcurrido, no se ha recibido respuesta del Ministerio de Justicia sobre las cuestiones planteadas (19010372).

La demora en la resolución de los recursos motivó la presentación de una queja en la que la interesada explicaba los perjuicios que le causaba la falta de resolución del recurso que había presentado contra la denegación de la adquisición de la nacionalidad española. Había obtenido por sentencia la guarda y custodia de su hijo, que otorgaba a

su ex marido un régimen de visitas reducido y tutelado en un punto de encuentro familiar y en presencia de un profesional del centro. Como consecuencia de los malos tratos, su marido ingresó en prisión, incorporándose ella a un centro para mujeres maltratadas junto a su hijo. Su marido acudió a los tribunales marroquíes, que le concedieron la custodia del hijo, reclamando a la madre la entrega del menor, sin tomar en consideración la sentencia obtenida en España. La interesada se encuentra en busca y captura en su país, con apercibimiento de entrar en prisión en caso de no entregar al menor.

Esta institución formuló una Sugerencia, a fin de que se dictara resolución a la mayor brevedad posible en el recurso formulado por la interesada. Se ha concluido el expediente tras conocer que se le había concedido la nacionalidad española (17004161).

Se constata que la demora afecta, asimismo, a la resolución de los recursos sobre otras cuestiones que también resuelve la misma Dirección General de Registros y del Notariado. En este sentido, se ha dirigido a esta institución un matrimonio cuya inscripción fue denegada por el **Registro Civil Consular de Santo Domingo (República Dominicana).** El recurso lleva en trámite más de un año, y desde esta institución se ha abierto una investigación para conocer el estado de tramitación del recurso y el plazo previsto para resolver, interesando asimismo información sobre el plazo medio de demora que sufren este tipo de recursos (19009862).

1.5.3 Registro Civil Central

La recepción de quejas sobre el deficiente funcionamiento del Registro Civil Central ha ido en aumento. Los ciudadanos se quejan de las enormes demoras en la obtención de los diferentes certificados que solicitan ante dicho registro, en contraste con la fácil obtención de tales certificaciones cuando se encargan a intermediarios mediante el pago del servicio. Esta demora ya había motivado que esta institución iniciara una investigación en el año 2017 y su resultado fue que se estaban desarrollando determinados trabajos con la finalidad de que desde la aplicación INFOREG (aplicativo informático de gestión de inscripciones usado en los registros civiles) se pudieran emitir certificaciones deslocalizadas. Es decir, que cualquier registro civil pudiera facilitar a los interesados aquellas certificaciones de las inscripciones que estuvieran registradas en dicha aplicación, con independencia del lugar en el que se hubiera practicado la inscripción.

La **Secretaría de Estado de Justicia** mantenía en su respuesta que la implantación de este sistema reduciría la demora en la expedición de certificados y anunciaba que los trabajos de refactorización de la aplicación que permitirían llevar a cabo las correcciones y actualizaciones iban a concluir a finales de junio de 2019.

Las personas afectadas por los retrasos en la emisión de certificados de nacimiento del Registro Civil Central se sienten discriminados respecto a los nacidos en España, pese a ostentar en los dos casos la ciudadanía española. La propia Orden JUS/1468/2007, de 17 de mayo, sobre impulso a la informatización de los registros civiles y digitalización de sus archivos, comienza su preámbulo diciendo que «[E]l Registro Civil es un instrumento fundamental en la vida de los ciudadanos que requieren sus servicios para la realización de numerosos trámites y procedimientos». En efecto, estos trámites y procedimientos condicionan la vida de los ciudadanos de manera decisiva.

El pasado año ya se exponía que la tardanza en la remisión de los certificados solicitados por los interesados mediante la página web había provocado que múltiples gestorías ofrecieran a los ciudadanos la posibilidad de obtener las certificaciones de manera ágil, mediante una contraprestación económica. Algunas de ellas se publicitaban en la puerta del Registro Civil Central.

A lo largo del 2019 se ha intentado obtener información sobre las razones por las cuales la Administración permite la proliferación de estas empresas e incluso ha suscrito un convenio con el Colegio de Gestores y de Abogados. Se ha podido constatar a través de las quejas recibidas que, aunque en la página web del Ministerio de Justicia se indica de forma expresa que las actuaciones del Registro Civil son gratuitas y sus certificaciones no tienen coste alguno, el período de tiempo para conseguir una partida de nacimiento es de aproximadamente nueve meses, por lo que los usuarios acaban utilizando los servicios de los intermediarios por razones de necesidad. La investigación continúa abierta.

El artículo 103 de la Constitución dispone en su apartado 1 que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. En consecuencia, esta institución considera que no es acorde con los intereses generales que los ciudadanos se vean obligados a contratar los servicios de distintos colegios profesionales o empresas debido a las demoras que se producen para la emisión de los distintos certificados por parte del Registro Civil Central y estima que el mencionado registro, al igual que el resto de la Administración pública, debe prestar un servicio eficaz conforme a lo establecido en el precepto constitucional antes mencionado. Cuestión distinta es que los ciudadanos, en virtud de sus propios intereses, decidan contratar estos servicios pero no porque se otorgue un trato prioritario a los intermediarios (17022808, 17025232, 19011134 y 19010914).

En diciembre del pasado año se recibieron quejas de las que se desprendía que no se estaban otorgando citas en el Registro Civil Central, anomalía que se pudo

comprobar mediante contacto telefónico desde esta institución. Se ha solicitado información acerca de la fecha en la que está previsto rehabilitar el servicio dado que la suspensión de las citas puede causar perjuicios graves a los ciudadanos, considerando, además, que no todas las certificaciones pueden ser solicitadas en línea.

Paralelamente, se ha iniciado una investigación para conocer las causas por las cuales la Administración exige a los ciudadanos la presentación de determinados documentos cuando, en aplicación de lo establecido en el artículo 28, apartado 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los interesados no están obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos.

El citado precepto presume que la consulta u obtención es autorizada por los interesados, salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

De la contestación remitida por la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** se desprende que dicho precepto no se aplica de manera adecuada. Desde esta institución se ha podido comprobar que, en muchos casos, los problemas de los ciudadanos se derivan precisamente del hecho de no poder aportar los documentos exigidos por un órgano administrativo concreto, pese a que se trata de documentos emitidos por otro órgano administrativo.

En una de las quejas recibidas, el interesado que tiene el estatuto de apátrida no puede aportar la documentación que le exige el órgano competente para resolver su solicitud de nacionalidad. Se da la circunstancia de que dicha documentación la emite otro órgano administrativo, en concreto, la **Oficina de Asilo y Refugio.** Desde esta institución se va a reclamar a la Administración que cumpla la normativa vigente (19020613, 18010217 y 19019993).

La importancia de la documentación que emite el registro y que no pueden sustituir de ninguna otra forma motiva que los ciudadanos se quejen y expongan las dificultades y problemas que conlleva la existencia de demoras en la obtención de los documentos que precisan para realizar numerosas actuaciones y que afectan a su esfera más personal. A modo de ejemplos, cabe señalar que todos los ciudadanos españoles nacidos en el extranjero que viven en España no pueden renovar su DNI hasta obtener la certificación de nacimiento que emite el Registro Civil Central; que las personas que se han divorciado no pueden desprenderse de sus bienes hasta que no aporten la

certificación de divorcio; que sin la partida de nacimiento no es posible iniciar expediente para contraer matrimonio, etcétera.

Entre las competencias del Registro Civil Central se encuentra también la de practicar inscripciones matrimoniales cuando el matrimonio se ha celebrado fuera de España y uno de los contrayentes es español. En uno de los casos recibidos se solicitaba con urgencia que se practicara la inscripción de un matrimonio celebrado en Senegal, que no se había inscrito en el registro Español en su día por desconocimiento de los contrayentes y se detectó el problema cuando la viuda, de 90 años de edad, solicitó su pensión de viudedad en España. Desde esta institución se formuló una Sugerencia para agilizar el expediente de inscripción matrimonial, dadas las circunstancias concurrentes. Hasta el momento no se ha recibido respuesta, pese a haberse requerido (19011768).

En otro caso, una ciudadana española contrajo matrimonio en la República Dominicana en 2018 con un ciudadano dominicano y residieron en dicho país durante once meses, hasta que la interesada contrajo una enfermedad que motivó su regreso a España. La solicitud de inscripción matrimonial no se ha resuelto y el cónyuge continúa en su país, mientras que ella no puede regresar por prescripción médica. Se ha iniciado una investigación sobre este asunto hasta el momento sin respuesta (19014723).

1.5.4 Registros civiles municipales

Las deficiencias en el funcionamiento de distintos registros civiles llegan a esta institución a través de las quejas de los interesados que expresan su desaliento ante la dificultad que supone obtener citas para cualquier trámite o esperar largo tiempo para obtener su documentación, como se ha señalado también en relación con el Registro Central.

En este contexto, esta institución viene tratando desde hace años de conocer en profundidad los problemas que padecen los distintos registros civiles municipales con la finalidad de informar a los interesados de las verdaderas razones que impiden que sus demandas sean atendidas debidamente y, por otro lado, para instar a la adopción de medidas que palien las enormes disfunciones existentes a día de hoy.

En este momento se puede calificar de saturación o colapso la situación en la que se encuentran numerosos registros y, por el momento, las medidas adoptadas no llevan consigo una verdadera renovación en el funcionamiento, dado que no están dotados con el personal necesario, no están informatizados en muchos casos y, además, sus dependencias han quedado obsoletas. Es decir, no reúnen las características que requiere una oficina pública del siglo XXI, pese a que los servicios que prestan son imprescindibles.

La implantación del sistema en línea para la obtención de citas solo ha supuesto una mejora en la medida en que las personas no hacen cola en las dependencias, pero no ha supuesto una agilización en la atención a los ciudadanos, dado que para ello sería preciso dotar de medios personales los registros.

La **Consejería de Justicia de la Comunidad de Madrid,** en relación con la queja de un ciudadano que no podía conseguir cita en línea en el **Registro Civil de Fuenlabrada,** explicaba que el sistema de cita previa *online*, demandado por los ciudadanos que acudían a los registros civiles, ya estaba implantado y evitaba las numerosas quejas que se venían produciendo con el sistema anterior en el que se expedía un cupo numérico diario, lo que provocaba un tiempo de espera antes de la apertura del registro, a fin de asegurar la entrega del número. Se reconoce, no obstante, que el sistema de cita previa en línea no garantiza la adquisición de cita para trámites en el mismo momento en que se solicita, toda vez que la disponibilidad de las citas en la agenda está en función de la carga de trabajo del Registro Civil, así como del volumen de expedientes en tramitación del servicio solicitado. No obstante lo anterior, señala al letrado del Registro Civil, como director técnico-procesal de la Oficina Judicial, como responsable de la agenda y de la gestión de las citas del registro (19007659).

En uno de los casos tratados por esta institución, se ha formulado una Recomendación a la **Dirección General de los Registros y del Notariado** para que se adopten las medidas necesarias a fin de remover con la mayor brevedad posible los obstáculos que impiden solicitar cita previa en línea en el **Registro Civil de Alcorcón (Madrid).** Hasta el momento no se ha recibido respuesta. En otro supuesto, el citado registro se demoró en realizar una inscripción dos años y, en otro caso, el promotor de la queja manifestaba que tras intentar durante cuatro meses conseguir cita, sin éxito, para iniciar expediente matrimonial en el **Registro Civil de Alcalá de Henares (Madrid),** había acudido al registro donde le indicaron que solo podía obtener cita en línea.

Los ciudadanos indican en sus quejas que el sistema de citas *online* les provoca angustia cuando no les resulta posible conseguir la cita o esta se demora en el tiempo y tampoco son atendidos en los registros. El problema que existe, una vez más, es la falta de personal suficiente para atender los registros, lo que permitiría señalar más citas. Por lo tanto, y mientras el problema subsista, la cita en línea no supone avance alguno en cuanto a una atención mejor y más eficaz a los usuarios (19015470, 18004082 y 19008217).

La distribución de competencias entre las comunidades autónomas y la Administración estatal, así como la falta de coordinación e información entre ellas, contribuye a diluir las responsabilidades en la gestión de los registros. Si bien es cierto que entre las competencias del letrado está la organización de la agenda y del trabajo registral, la falta de personal suficiente para el buen funcionamiento del servicio es una

tarea en la que es competente la comunidad autónoma. A modo de ejemplo, en la respuesta remitida en el pasado mes de diciembre de 2019 sobre una queja que afecta al **Registro Civil Único de Madrid,** se indicaba que se estaba dando cita para el mes de marzo de 2020 y que las personas que prestan servicio en el departamento de matrimonios civiles están haciendo su trabajo en una situación de total hacinamiento (sic). Se añade que no solo no está previsto un aumento en la plantilla, sino que no se cubren las bajas de larga duración, ni las vacantes existentes en ese organismo. Al hilo de otra queja, en la que el ciudadano se quejaba de que no se permitía a su abogado entrar en la sala junto a ella, se indica que en el citado registro la falta de espacio físico impide atender en las condiciones deseadas al número de personas que asisten a realizar actuaciones y que tienen preferencia absoluta los interesados (19009425, 19007391 y 19011870).

Algunos registros, como ocurre en el de Arganda del Rey (Madrid), insisten en que el problema es la enorme carga de trabajo. A juicio del Defensor del Pueblo, la carga de trabajo que asume un registro no puede justificar su deficiente funcionamiento, sino que debe ser motivo de una evaluación en profundidad para acometer las modificaciones y refuerzos en su funcionamiento que sean necesarios y que contribuyan a una mejora de la gestión del registro, siempre en aras de una mejor atención a los usuarios. Debe señalarse que precisamente el **Registro de Arganda del Rey (Madrid)** es uno de los que más quejas generan.

Por lo que se refiere al **Registro de Alcobendas (Madrid)** también se refirió el elevado número de personas que atienden dado el tamaño del Partido Judicial de Alcobendas, en respuesta a la solicitud de información sobre las causas por las cuales existía una demora de tres meses para iniciar un expediente matrimonial. También es habitual que los informes de los diferentes registros indiquen que no hay funcionarios del juzgado destinados específicamente al registro, sino que corresponde al letrado de la Administración de Justicia la organización y reparto del trabajo en el juzgado, por lo que es quien, en función de la carga de trabajo, deberá priorizar la ejecución de determinados trabajos sobre otros (19001428 y 19009421).

El análisis de lo expuesto evidencia la urgencia con la que se deben adoptar medidas, principalmente de refuerzo de personal, para que los usuarios del Registro Civil reciban una atención digna y, como mínimo, no resulten perjudicados por la ineficiencia e inacción de la Administración.

2 CENTROS PENITENCIARIOS

Consideraciones generales

Al finalizar el año 2019, 58.633 personas se hallaban privadas de libertad en España, en 97 centros penitenciarios. De ellas, 54.248 hombres y 4.385 mujeres. Los presos preventivos 9.385 (8.679 hombres y 706 mujeres) y los penados 49.248 (45.569 hombres y 3.679 mujeres). Por comunidades autónomas, destacan por número de presos Andalucía (13.378), Cataluña (8.385) y Madrid (7.693). Los centros penitenciarios con mayor número de presos eran Antoni Asunción, en Valencia (2.002), Brians 2, en Barcelona (1.566) y, Albolote, en Granada (1.330).

Si se comparan los datos oficiales citados, de fecha 27 de diciembre de 2019, con los del comienzo de año (4 de enero de 2019), se produce un decremento desde las 58.976 personas a las 58.633 (-0,58 %). En hombres ha pasado de 54.534 a 54.248 (-0,52 %) y en mujeres de 4.442 a 4.385 (-1,28 %). La cifra más alta del año se alcanzó el 5 de abril (59.589) y la más baja el 27 de diciembre (58.633).

Se han iniciado 722 expedientes, de ellos 103 de oficio. Los más frecuentes son los motivados por traslados (159) y por aspectos higiénico-sanitarios y alimenticios (139). Superan los 40 expedientes los relativos a comunicaciones (49), separación interior y clasificación (48), malos tratos (47) y fallecimientos (45).

En este ejercicio ha de destacarse la publicación del estudio del Defensor del Pueblo *Personas con discapacidad intelectual en prisión* (junio de 2019), que ha contribuido a hacer visible un colectivo de personas muy desconocido por la sociedad y altamente vulnerable.

En tanto se conozcan oficialmente los datos de zona, es destacado el incremento del número de fallecimientos en 2018 respecto al año anterior, con especial preocupación por los suicidios.

Sobre la investigación de los presuntos malos tratos en el ámbito penitenciario, cobra especial protagonismo la Orden de Servicio «Deber legal parte de lesiones», de julio de 2019. El Defensor del Pueblo considera esta orden una medida positiva, tanto desde la perspectiva de la prevención de los malos tratos como de la reacción ante las sospechas de que pudieran haberse producido, siempre desde el respeto a la presunción de inocencia de los funcionarios y con el propósito de garantizar el conocimiento judicial de los asuntos, máxima garantía en un Estado de Derecho.

El derecho a la salud de los internos está íntimamente unido a la adecuada dotación de las plantillas de profesionales sanitarios. Es necesario reforzarlas y seguir trabajando en la solución de los problemas pendientes para que la sanidad penitenciaria se preste en las condiciones que todos deseamos.

El Defensor del Pueblo trabaja en defensa de los derechos de los internos y de los funcionarios. En este informe anual se recogen algunas actuaciones concretas. En cuanto a los derechos de los internos, ha de destacarse la nueva Instrucción 12/2019 sobre experimentos con presos —que atiende a lo solicitado por el Defensor del Pueblo—, o las actuaciones sobre transporte de pertenencias y comunicaciones. En cuanto a los funcionarios, el Defensor del Pueblo ha abierto actuaciones de oficio en casos de agresiones sufridas y ha abogado ante la Administración por el diálogo para abordar y solucionar los problemas laborales que les afectan.

La coordinación entre el Área de Seguridad y Justicia y la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) garantiza el adecuado tratamiento de algunos problemas de la privación de libertad, al integrar los medios personales disponibles en la institución y los diferentes enfoques que son posibles para un mejor conocimiento de la realidad —en este caso, penitenciaria— y formular propuestas de mejora. Es el caso, por ejemplo, del proyecto de análisis de la situación de las mujeres en prisión, en el que se ha venido trabajando en 2018 y 2019 (hay referencias al proyecto en el informe MNP 2018) y en el que se continuarán las visitas a los módulos de mujeres en el futuro, así como los viajes conjuntos y la transmisión cotidiana de informaciones relevantes para el mejor desempeño de las respectivas tareas. (Hay que recordar que paralelamente a este informe de gestión, el Defensor del Pueblo también elabora otro informe anual, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención).

2.1 ESTUDIO *PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL EN PRISIÓN*

Hay una pequeña minoría de personas en el sistema penitenciario español —apenas unos centenares— que padecen discapacidad intelectual. El Defensor del Pueblo ha le dedicó un estudio específico, que se venía preparando desde 2018. Con una metodología consolidada en la institución —visita a los módulos específicos para estas personas en Madrid, Barcelona y Segovia, debates diferenciados entre expertos del sector público y de la sociedad civil convocados por el Defensor del Pueblo, posterior reflexión sobre lo observado y debatido—, se alcanzaron conclusiones y se formularon recomendaciones a las administraciones públicas competentes.

Se trata de personas cuya existencia se desconoce por el conjunto de la sociedad, que cumplen penas o medidas de seguridad muchas veces en centros penitenciarios ordinarios. Solo tres centros penitenciarios cuentan con módulos

especialmente diseñados para estas personas, y ninguno de ellos es femenino. Su atención adecuada depende en buena medida —además del trabajo de los funcionarios y de los internos de apoyo— de organizaciones de la sociedad civil, cuya financiación no siempre está garantizada. Su pequeño número y el posible desconocimiento de sus necesidades en las prisiones donde no cuentan con módulos específicos (casi todas), puede dar lugar a un trato inadecuado, en el sentido de que pudieran interpretarse comportamientos característicos de estas personas como susceptibles de sanción disciplinaria. Puede haber personas con estas características no detectadas, debido a lo reciente del establecimiento de protocolos al respecto y a que la sociedad civil especializada no puede llegar a la totalidad de la población reclusa con estas características. Se carece en plantilla de técnicos especialistas en discapacidad intelectual (psicopedagogos), técnicos especialistas en enfermedad mental (psicólogos clínicos) o terapeutas ocupacionales en todos los centros, y se echan en falta carteles, pictogramas, textos en lenguaje fácil o modos específicos de transmitir la información por parte de los funcionarios. Estas personas padecen dificultades para comprender su situación y sus deberes, a lo que ha de añadirse la falta de adecuación de los programas de intervención enfocados al tipo de delito cometido y los contenidos formativos.

Las recomendaciones del Defensor del Pueblo —dirigidas fundamentalmente a las dos administraciones penitenciarias existentes en España, pero también a la Secretaría de Estado de Justicia y a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales—se encaminaron a tratar de solucionar estos problemas.

Debe destacarse la Recomendación consistente en «crear nuevos lugares especialmente diseñados para el cumplimiento de penas y medidas de seguridad privativas de libertad impuestas a personas con discapacidad intelectual, dada la insuficiencia de los pocos actualmente existentes. La ubicación de estos lugares debe producirse fuera de las prisiones (como se deduce del artículo 96.2 del Código Penal, que se refiere al internamiento en centro educativo especial). Si esto no fuera posible a corto plazo, constituir módulos especialmente diseñados para el propósito de atender a estas personas. En este último caso, debe garantizarse la realización de un amplio número de actividades comunes con el resto de los reclusos del centro penitenciario en que se ubiquen, para garantizar la integración y la igualdad de trato, sin perjuicio de preservar la seguridad de todos los reclusos». Es claro que el modelo ideal es la ubicación fuera de las prisiones, y subsidiariamente el incremento de los módulos específicos con apertura a actividades comunes del centro. También se ha recomendado, en cuanto a lugares de cumplimiento, valorar el uso de alguno de los centros de cumplimiento de régimen abierto existentes para casos de delitos de entidad menor y peligrosidad baja.

Igualmente se recomendó el fortalecimiento de las estructuras administrativas dedicadas a estas personas; su acompañamiento en las comparecencias judiciales; la mejor formación sobre discapacidad intelectual de los funcionarios; respetar el derecho de los internos con discapacidad intelectual a disponer de información adaptada a sus necesidades específicas en todos los centros penitenciarios; la concienciación de las juntas de tratamiento y comisiones disciplinarias sobre sus problemas específicos; la adaptación de los programas de intervención enfocados al tipo de delito cometido; y el intercambio de experiencias entre los funcionarios del Ministerio del Interior y la Generalitat de Cataluña que se dedican a estos internos.

La **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias,** en su respuesta al Defensor del Pueblo, comunicó que se está estudiando la viabilidad de habilitar otros dos módulos en dos centros penitenciarios, que se sumarían a los existentes. Además, ha designado al Centro de Inserción Social (CIS) Melchor Rodríguez García, de Alcalá de Henares (Madrid), como referente para el ingreso de los internos con este tipo de discapacidad clasificados en tercer grado de tratamiento, acogiendo de manera globalmente favorable el conjunto de recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre esta materia (19012152, 19012153, 19012154 y 19012155).

2.2 FALLECIMIENTOS

El Defensor del Pueblo considera que el primer deber de la Administración penitenciaria es preservar la vida de las personas que están a su cargo bajo la especial sujeción propia de este ámbito. Por ello, siempre ha de analizarse la evolución del número de fallecimientos y sus causas, con especial atención al suicidio. El cuidado de la salud y la prevención de conductas autolesivas reclaman permanente atención y esfuerzo.

En julio de 2019 se elaboraba por el Área de Salud Pública de la Subdirección General de Coordinación de Sanidad Penitenciaria el *Informe epidemiológico sobre mortalidad en Instituciones Penitenciarias,* correspondiente al ejercicio 2018, último informe disponible de esta unidad administrativa.

Se indica en él que en el año 2018 se produjeron 210 fallecimientos, siendo la tasa de mortalidad de 4,12 por cada 1.000 internos. Esta tasa es la más alta, con diferencia, desde el año 2010. En el período 2010-2018, la tasa nunca había alcanzado los 3 fallecidos por cada 1.000 internos. En números absolutos, tampoco se habían alcanzado los 200 fallecidos (la cifra osciló entre los 128 del año 2014 y los 185 del año 2010). La tasa de fallecimientos por sexo es muy superior en hombres (4,2 casos por cada 1.000 internos, 200 fallecimientos) que en mujeres (2,6 casos por cada 1.000 internas, 10 fallecimientos).

En cuanto al lugar de fallecimiento, 153 se produjeron en el centro penitenciario, 56 en el hospital y 1 en el traslado al hospital. En cuanto a las causas, 110 fallecimientos se produjeron por causas naturales y 100 por causas violentas, que se desglosan en 61 por uso de drogas, 33 por suicidio, 5 por accidentes y 1 por agresión.

En lo que se refiere a los suicidios (33), 31 personas eran hombres y 2 mujeres. El método de suicidio fue el ahorcamiento en 25 casos, la autolesión en 3, la ingestión de psicótropos en 2, la precipitación en 2 y la sofocación (uso de una bolsa de plástico) en 1. El número de suicidios es el más alto desde 2014 (han oscilado entre 23 y 27 en el período 2014-2017) y también es el más alto en cuanto a tasa (ha oscilado en los años 2014 a 2017 entre 0,41 y 0,52 por 1.000 internos, mientras que en 2018 se ha alcanzado la tasa de 0,64). Finalmente, en cuanto a número de fallecidos por centros, destaca Puerto III, en Cádiz, (13 fallecidos), Sevilla II Morón (12), Sevilla I (10) y Albolote, Granada, (9) (09002649).

En el ámbito de competencia de la Generalitat de Cataluña, según los datos facilitados al Defensor del Pueblo, el número de fallecidos en 2018 fue de 36, 8 de ellos por suicidio. La tasa de fallecimientos coincide con la del ámbito del Ministerio del Interior (4,1 por 1000 internos).

El número total de expedientes incoados por fallecimientos de internos en centros penitenciarios en 2019 ha sido de 45, de los cuales, 39 han sido con carácter de oficio.

El Defensor del Pueblo debe expresar su preocupación por el incremento del número y tasa de fallecidos. En el ejercicio 2019, aunque no se dispone aún del informe del Área de Salud Pública antes citado, ha sido frecuente la aparición de noticias en medios de comunicación y en redes sociales sobre estos fallecimientos, lo que ha dado lugar a las actuaciones de oficio del Defensor del Pueblo que se reflejan en el apartado correspondiente de este informe (Anexo C). A título de ejemplo, causó alarma el número de fallecimientos (ocho) que se produjo la primera semana de diciembre de 2019, coincidiendo con varias jornadas festivas, lo que ha dado lugar a una actuación de oficio del Defensor del Pueblo (19023221).

Especial preocupación suscita, también, el incremento del número y tasa de suicidios. Como dice el informe del Área de Salud Pública de Instituciones Penitenciarias, «la causa de esto radica en que en la población penitenciaria se concentran muchos de los factores de riesgo que la OMS (Organización Mundial de la Salud) asocia al suicidio tales como: ruptura de relaciones y aislamiento social, problemas jurídicos, nivel socioeconómico bajo, abuso de alcohol y drogas, trastornos mentales (depresión y esquizofrenia), trastornos de la personalidad y padecer enfermedades orgánicas graves que acorten la esperanza de vida (sida, tumores...)». Precisamente por ello, es necesaria una especial vigilancia por parte de la Administración penitenciaria, y mantener y reforzar

los instrumentos de que ella dispone para intentar reducir estas cifras de suicidios en el medio penitenciario.

Sobre este asunto se ha recibido nueva información en respuesta a las recomendaciones que el Defensor del Pueblo ha formulado sobre los internos de apoyo a personas que se hallan acogidas al Plan de Prevención de Suicidios, sobre materiales susceptibles de facilitar el suicidio y sobre la toma de fotografías en el escenario del mismo. Indica la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** que, a través de sucesivos contactos con los directores de los centros, ha reiterado la necesidad de dotar de una formación adecuada a los internos que realizan funciones de apoyo. Asimismo, y debido a la movilidad de los internos que realizan las funciones de apoyo, se ha instado a la realización de cursos de formación para mantener estable un cupo de entre el 2 y el 3 % de eventuales internos de apoyo, como señala la Instrucción 5/2014. Con respecto a la modificación del material de las sábanas, a fin de que se dificulte que sean utilizadas para el intento o consumación de suicidio, no se han producido avances.

Tampoco ha sido atendida la Recomendación sobre la realización de fotografías por el personal penitenciario del escenario de un suicidio para incorporarlo en la documentación interna. Entiende la Administración que, pese a la utilidad que podría tener esta práctica, en ocasiones resulta imposible de llevar a cabo o incompatible con las primeras actuaciones exigibles al personal penitenciario en una situación de esta naturaleza (intentar descolgar a la persona en casos de ahorcamiento, traslado a enfermería para ser asistido...). En caso de fallecimiento constatado, la actuación administrativa, indica la Administración, quedaría subordinada a la judicial (precinto de la celda como primera medida para que el juez, al personarse, pueda encontrar intacto el lugar de los hechos). Con todo, añade, en ocasiones ha sido posible la inclusión de este tipo de prueba documental y en otras ocasiones se ha incluido material fotográfico descriptivo de la celda o el lugar de los hechos, lo que, concluye la Administración, se seguirá haciendo en la medida de lo posible, pero, ha de entenderse, no de un modo general y sistemático como parte de un protocolo de actuación (15011191).

También sobre la figura clave de los internos de apoyo para la prevención de suicidios, cuestión sobre la que el Defensor del Pueblo había recomendado hace tiempo que se les prestara asistencia psicológica en caso de consumación del suicidio de las personas a las que habían asistido, la Administración ha informado que está en proceso de revisión la Instrucción 5/2014 sobre el Programa de Prevención de Suicidios y que, en ese marco, se procedería a atender lo reclamado por el Defensor del Pueblo. Se incorporará también un manual de intervención psicológica, y se indica que —sin perjuicio de la futura aprobación de la reforma de la Instrucción 5/2014— los equipos profesionales de los centros penitenciarios muestran especial sensibilidad con estas situaciones (13030551).

El Defensor del Pueblo había sostenido, además, la necesidad de que la Administración liderase un proyecto de investigación destinado a colmar la ausencia de herramientas de detección de conductas de simulación vinculadas con episodios de tentativa de suicidio en el sistema penitenciario español. Sobre este aspecto del problema, la Administración informa que no se han localizado herramientas de evaluación de este tipo ni investigadores en el ámbito académico que hayan realizado publicaciones sobre ello; también que se ha llamado la atención de los responsables de los centros penitenciarios sobre la necesidad de no infravalorar los episodios autolesivos calificados como manipulativos, que deben ser abordados terapéuticamente al objeto de canalizarlos hacia otras formas adecuadas de expresión. Será, igualmente, en el marco de la revisión de la Instrucción 5/2014 cuando se dé tratamiento adicional a este problema. Sí parece clara, como había sostenido el Defensor del Pueblo, la necesidad de investigar más profundamente este problema (11013237).

2.3 MALOS TRATOS

Los internos en centros penitenciarios tienen derecho a ser tratados con respeto a su integridad física y moral (artículo 15 de la Constitución). Al propio tiempo, los funcionarios de prisiones tienen derecho a la presunción de inocencia (artículo 24.2) cuando son denunciados por una actuación presuntamente incorrecta. Ambos derechos deben respetarse y ampararse mediante un sistema de garantías que proteja tanto a los funcionarios como a los internos.

Orden de Servicio «Deber legal parte de lesiones»

Sobre este relevante asunto se ha dictado, en julio de 2019, por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias la Orden de Servicio denominada «Deber legal parte de lesiones», emitida por el director general de Ejecución Penal y Reinserción Social y dirigida a los directores de los centros penitenciarios.

La orden de servicio establece, en su parte dispositiva, tres mandatos: que siempre que el servicio médico de un centro penitenciario emita un parte de lesiones en el que consten lesiones se remitirá inmediatamente por la dirección de ese centro al juzgado de guardia competente, acompañado de los partes de hechos e informes adicionales que al respecto pudieran constar; que, aunque no consten lesiones, se proceda, del mismo modo, siempre que el interno refiera haber sido agredido. En estos supuestos el director deberá también acordar la realización de actuaciones tendentes a esclarecer lo acaecido y, con independencia de su resultado, remitir copia de lo actuado y de la declaración del interno al juzgado de guardia; finalmente, que los partes de lesiones habrán de enviarse también al juez de vigilancia penitenciaria competente sobre

dicho centro, en los mismos términos indicados con respecto al juez de guardia, quien habrá de ser informado también de la remisión efectuada al juez de guardia.

Una diputada en el Congreso presentó una queja sobre esta orden de servicio, en la que pedía al Defensor del Pueblo que la investigase y que amparase los derechos de los funcionarios, al considerar que «criminaliza a los funcionarios de prisiones, dotando al simple testimonio de la población reclusa de una presunción de veracidad, que es contraria a nuestro ordenamiento jurídico-penal y administrativo, y que atenta gravemente contra los derechos fundamentales a la igualdad de todos los españoles ante la ley y no discriminación (artículo 14 CE), al honor (artículo 18 CE), la presunción de inocencia y a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE) de los funcionarios que prestan servicio en los centros penitenciarios de España, administrados directamente perjudicados por la resolución administrativa contra la que se formula la presente denuncia». Criticaba que se remitiese al juez de guardia «toda acusación de supuestas torturas y/o lesiones» contra funcionarios «haya sido o no ratificada la acusación por elementos probatorios objetivos. En particular, por el parte de lesiones que se emita luego del examen médico pertinente».

La cuestión que planteaba la diputada exigía analizar si el traslado de las denuncias de los internos al juez establecida por la orden de servicio citada respetaba o no los derechos de los funcionarios.

Sobre estas cuestiones, en el año 2014, el Defensor del Pueblo publicó el estudio *Los partes de lesiones de las personas privadas de libertad.* En las recomendaciones formuladas entonces, se incluía la siguiente, a la **Secretaría de Estado de Seguridad:** «Dictar las instrucciones oportunas a todos los servicios médicos públicos para que: [...] Se entregue directamente y sin intermediarios el correspondiente ejemplar del parte de lesiones a la persona interesada, al juzgado de guardia y, en su caso, al juzgado que controla la privación de libertad y que dicha remisión se produzca sin demora, con el fin de que la intervención del médico forense, que es quien realizará el informe que debe ayudar al juez a determinar el origen y las consecuencias de las lesiones, no se realice de forma muy tardía, cuando las lesiones ya hayan desaparecido o se hayan modificado sustancialmente» (páginas 29 y 30). Asimismo, en dicho estudio se recomendaba al **ministro de Justicia:** «Impulsar las reformas que procedan para que se regulen, de manera completa y homogénea en todo el territorio nacional, los contenidos mínimos que debe contener un parte de lesiones» y que se recogen en el apartado 5.4 de este estudio (página 29). Ese apartado 5.4 es la «Estructura y elementos mínimos del parte de lesiones» (páginas 26 y siguientes), que propone el Defensor del Pueblo, conforme al Protocolo de Estambul. Entre estos elementos se incluye el denominado «juicio de compatibilidad», en el que el médico ha de valorar la compatibilidad o incompatibilidad de las alegaciones de malos tratos/tortura de la persona examinada con la exploración

médica que se está efectuando. El médico podrá hacer comentarios y aclaraciones al respecto.

Las recomendaciones del Defensor del Pueblo no distinguen, en cuanto a la necesidad de remisión del parte de lesiones al juez de guardia y al juez de control de la privación de libertad, entre los diversos contenidos que pueda incluir. Considera el Defensor del Pueblo que esa ausencia de distinción, lejos de significar criminalización alguna, satisface el fundamento último de las recomendaciones del Defensor del Pueblo aceptadas en esta materia, que es defender, al mismo tiempo, a los funcionarios que actúan correctamente y a los internos que pudieran denunciar con fundamento.

La previsión de la orden de servicio de que, cuando no consten lesiones en el parte, se realicen actuaciones tendentes a esclarecer lo acaecido, obedece a la importancia de otros medios de prueba, como las grabaciones de videovigilancia o los testimonios de personas. En particular, la aplicación legítima y proporcional de medios coercitivos, podría producir lesiones que no constituyen una forma de maltrato. Por ello, el juicio de compatibilidad del médico entre una alegación de maltrato formulada por el privado de libertad y las lesiones producidas, no significa necesariamente una actuación incorrecta del funcionario. Y, al contrario, la ausencia de lesiones observables tampoco significa necesariamente una actuación correcta si, por ejemplo, la observación de las grabaciones lo desvirtúa o si la investigación en fase administrativa ha sido notoriamente insuficiente.

Esta complejidad aconseja, como buena práctica administrativa, la remisión al juez de los partes de lesiones que la orden de servicio establece, cualquiera que fuese su contenido, así como otras medidas complementarias de aseguramiento de prueba. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha condenado a España varias veces por investigación insuficiente de alegaciones de malos tratos o torturas, sin que ello signifique otra cosa que la necesidad de investigar bien en defensa de los derechos de los internos y de la honorabilidad de los funcionarios. Si la denuncia falsa es reprobable también lo es la investigación insuficiente. En un Estado de Derecho, no hay mayor garantía que el conocimiento judicial de las denuncias que se presentan.

En definitiva, la remisión al juez de los partes de lesiones, con independencia de su contenido, es una buena práctica administrativa que atiende a lo recomendado por el Defensor del Pueblo. Ciertamente, el riesgo de la denuncia falsa —se esté privado de libertad o no— existe siempre. Pero no se puede privar al ciudadano (preso o no) de su derecho a hacer llegar al juez sus denuncias, asumiendo la correspondiente responsabilidad (19014072).

Contenciones mecánicas

La práctica correcta de las contenciones mecánicas es un elemento capital para que el trato a las personas privadas de libertad sea correcto. La Instrucción 3/2018 de la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** atendió las recomendaciones del Defensor del Pueblo formuladas en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. No obstante, quedaba pendiente la cuestión de la participación del médico en estas contenciones que, a juicio del Defensor del Pueblo, debe ser previa en cuanto al momento en que se produce y constante a lo largo del tiempo de contención; tiempo que, por otra parte, ha de ser el mínimo imprescindible para que responda adecuadamente a la finalidad de estas contenciones, que no es punitiva.

En el ejercicio 2019 la Administración penitenciaria ha comunicado al Defensor del Pueblo que el control médico en la aplicación de aquellos medios coercitivos que lo permiten y precisan debe realizarse siempre que sea posible previamente, y si no lo es, inmediatamente después.

El número de contenciones mecánicas (con correas homologadas) ha disminuido sensiblemente a tenor de los datos aportados al Defensor del Pueblo. Si en el período enero-abril de 2018 se practicaron 322, en el mismo período de 2019 se practicaron 189 (no disponemos de datos comparativos posteriores). Lo que sí puede apreciarse es que con posterioridad a la Instrucción 3/2018 (de septiembre de dicho año), el número de contenciones al mes ha estado en torno a las 50 (entre 44 y 53 al mes en el período octubre 2018-abril 2019). En este sentido, es importante el desarrollo de acciones formativas para, por una parte, disminuir la necesidad de las contenciones y, por otra, practicarlas si es imprescindible de la forma más adecuada.

Sobre este tema la Administración indica finalmente que, teniendo en cuenta tanto las consideraciones del Defensor del Pueblo como las observaciones recibidas desde el ámbito sanitario y los inconvenientes detectados en la aplicación práctica de las contenciones, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias va a clarificar la intervención de los profesionales sanitarios penitenciarios en la aplicación de las sujeciones mecánicas y para este propósito revisará la Instrucción 3/2018 (13020920).

Centro Penitenciario de Estremera (Madrid)

En la visita girada al Centro Penitenciario de Estremera por representantes de esta institución adscritos al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y al Área de Seguridad y Justicia de la que también formaron parte dos médicos que actúan como colaboradores externos de esta institución, se recibieron testimonios de personas privadas de libertad que manifestaban haber sido objeto de malos tratos en diversas ocasiones.

Se trata de un establecimiento penitenciario que acumula un cierto número de quejas por actuaciones incorrectas de funcionarios que pudieran encuadrarse bajo el epígrafe de malos tratos, lo que suscita preocupación de esta institución, tanto por la persistencia de estas quejas como por la existencia de situaciones y prácticas administrativas que dificultan la necesaria verificación del fundamento de las mismas, mediante la realización de las indagaciones oportunas. Eso quiere decir que la práctica totalidad de los funcionarios que prestaban servicio en el interior del establecimiento, tanto el primer día de la visita, el 27 de mayo, como el segundo, carecían de la tarjeta de identificación preceptiva establecida por esa Administración, como parte de la uniformidad exigida.

Llamaba la atención tanto la general falta de cumplimiento de la obligación de portar la identificación profesional como su persistencia. Es frecuente que cuando se giran visitas que duran más de un día, aunque en la primera jornada se aprecia un mayoritario incumplimiento de la obligación de estar identificados, en los días siguientes algunos funcionarios han corregido esta situación y ya portan su tarjeta de identificación personal.

En segundo término, se debe hacer referencia también a la persistente falta de normativa interna que regule la captación, conservación y puesta a disposición de las grabaciones correspondientes al sistema de videovigilancia instalado en el centro, y particularmente al hecho de que los cuartos donde habitualmente se cachean a las personas privadas de libertad (despacho del equipo de tratamiento) carecen de sistema de vídeo de supervisión. Dándose la circunstancia de que con ocasión de los cacheos se producen incidentes.

En tercer lugar, se apreció también la disponibilidad, dentro de las instalaciones penitenciarias, de alcohol para su consumo durante la jornada de trabajo de los funcionarios.

En cuarto lugar, pudo apreciarse que los partes de lesiones que son confeccionados por los médicos del establecimiento presentaban deficiencias en cuanto a su cumplimentación, y que, además, las lesiones apreciadas no son documentadas mediante la práctica de fotografías.

El efecto acumulado de todos estos factores dificulta el trabajo de instancias de control externo como el Defensor del Pueblo y ampara de hecho la persistencia de unos espacios de eventual impunidad (haya habido o no comportamiento incorrecto) que han de ser eliminados. No resulta aceptable que esta institución, durante la visita en la que recibe testimonios de personas privadas de libertad que manifiestan haber sido objeto de tortura o malos tratos que atribuyen a funcionarios, encuentre en los partes de lesiones o en la historia clínica de los internos deficiencias o ausencia de los elementos de juicio

apropiados para contrastar si existe fundamento o no en el testimonio de maltrato recibido.

Además, la ausencia de normas sobre captación de imágenes de los sistemas de videovigilancia impide confirmar o desvirtuar mediante el acceso a registros videográficos la veracidad del testimonio, lo que de nuevo genera espacios de impunidad por una parte y posible indefensión por otra. Si a ello se une que los funcionarios no se encuentran identificados y, en consecuencia, las personas privadas de libertad que manifiestan haber sido maltratadas por un funcionario no disponen de la posibilidad de identificarlo de forma indudable, de nuevo se genera un espacio de opacidad.

Según expresaron algunas de las personas con quienes se mantuvo entrevista reservada, los funcionarios efectivamente no van identificados, de ellos solo conocen el nombre de pila, y no tienen la seguridad de que los nombres por los que son conocidos se correspondan exactamente con sus nombres verdaderos. Uno de los testimonios recibidos puede resultar clarificador: «si preguntas a un funcionario que además de “don” cómo le debes llamar, dice, con que me llames “don” basta, no necesitas saber más».

Si a todo lo anterior se une que algunos de los internos entrevistados manifestaron que, en ocasiones, los funcionarios que dicen que les maltratan de palabra u obra dan muestras de haber consumido alcohol, y que esa posibilidad efectivamente existe durante la jornada de trabajo (se tome alcohol o no) en el interior del establecimiento, pues así ha sido confirmado por esta institución, se completa el contexto que suscita la preocupación del Defensor del Pueblo.

Esta visita y la subsiguiente actuación de oficio del Defensor del Pueblo resultan indicativos de algunos problemas persistentes para el abordaje de los presuntos malos tratos en prisión. Los funcionarios deben ir perfectamente identificados; tiene que haber una normativa general sobre videograbaciones; y los partes de lesiones deben cumplimentarse correctamente. Sobre todas estas cuestiones la Administración se ha comprometido a seguir mejorando: se ha constituido un grupo de trabajo para abordar el tema de la identificación, se trabaja en una instrucción sobre videovigilancia y se ha dictado la orden de servicio sobre partes de lesiones antes citada.

Ha de valorarse positivamente, para terminar este apartado, la Instrucción 14/2019, que prohíbe la expedición y consumo de alcohol en los recintos penitenciarios, por su carácter evidentemente preventivo de posibles situaciones conducentes a comportamientos eventualmente incorrectos (19011697).

2.4 SANIDAD PENITENCIARIA

El derecho a la salud es uno de los más importantes en el ámbito penitenciario. El Defensor del Pueblo siempre ha sostenido la necesidad de que las prestaciones sanitarias que reciben los internos sean equivalentes a las que obtendrían si estuviesen en libertad. Desde esta perspectiva, la integración de la sanidad penitenciaria en el Sistema Nacional de Salud —pendiente desde hace muchos años— significaría ofrecer las prestaciones, en cuanto a la gestión, de la misma forma que al resto de los ciudadanos. Lo que no significa que, en términos teóricos, no sea posible hacerlo con el sistema actual, a través de una eficiente coordinación entre la sanidad penitenciaria (gestionada por el Ministerio del Interior) y el resto de la sanidad pública (gestionada, excepto en el caso de Ceuta y Melilla, por las comunidades autónomas).

Sin embargo, la falta de personal sanitario suficiente en los centros (cuyas plazas no son atractivas teniendo en cuenta las condiciones que se ofrecen) constituye un serio problema sobre el que es necesario insistir. Recientemente, la Administración penitenciaria, consciente de la escasez de profesionales médicos, ha informado al Defensor del Pueblo que mantiene contactos con los diferentes poderes públicos con competencia en materia sanitaria (a nivel estatal, autonómico y local), así como con facultades y colegios de médicos y asociaciones profesionales, con el fin de encontrar facultativos para la sanidad penitenciaria. Se está procurando utilizar los medios disponibles en el ordenamiento jurídico para la contratación de efectivos (activación de procedimientos de ingreso de personal interino y activación de procesos selectivos) con el objetivo de mejorar la cobertura de plazas. Lo que parece claro es que la solución está vinculada a una mejora de las condiciones laborales para alcanzar el éxito deseable (17004861).

Centro Penitenciario de Mansilla de las Mulas (León)

A título de ejemplo sobre la falta de médicos, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de la situación en la que se encuentra la asistencia sanitaria en el Centro Penitenciario de Mansilla de las Mulas (León), en el que a causa de la reciente jubilación de médicos de este centro penitenciario, la asistencia sanitaria de urgencia se efectuaba mediante el sistema de guardias localizadas, ya que únicamente quedaban tres médicos en su plantilla para atender a los más de 800 internos que albergaba el establecimiento. La Administración, de manera muy gráfica, respondió al Defensor del Pueblo que «lo expuesto en el escrito de esa institución describe exactamente la situación del personal médico del centro penitenciario de León. Esta Administración es consciente del déficit de plazas de facultativos. Por tal motivo ha convocado plazas de médicos interinos y también se ha solicitado una petición de médicos interinos por vacante vinculados a la

actual Oferta de Empleo Público, estando actualmente la propuesta a la espera de aprobación por el Ministerio de Hacienda. Como conoce esa institución, durante los últimos años, y por distintas circunstancias, se ha podido incorporar muy poco personal médico de nuevo ingreso a la Administración penitenciaria. Esta deficiencia ha sido sobrellevada con la autorización de nombramientos de personal sanitario interino que desde 2012, y vía cupo, se realiza en la modalidad de acumulación de tareas y por un plazo máximo de 6 meses en un período de un año según dispone el artículo 10 d) del Estatuto Básico del Empleado Público, si bien ello ocasiona ciertas disfunciones. Todas estas soluciones provisionales, en ningún caso, han dado una respuesta definitiva a un problema estructural y recurrente de la Administración penitenciaria, con tendencia a empeorar teniendo en cuenta la tasa media de edad de este colectivo...» (19011781).

Centro Penitenciario de Alcalá-Meco (Madrid)

Otro ejemplo, relacionado en este caso con los problemas derivados de la necesaria coordinación entre administraciones para la prestación sanitaria en las prisiones, lo constituye una actuación de oficio del Defensor del Pueblo. Con motivo de la visita realizada al Centro Penitenciario Madrid II (Alcalá-Meco) por la unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y el Área de Seguridad y Justicia, se tuvo conocimiento de que hasta hacía unos meses la oficina sanitaria del centro, en virtud de acuerdo previo con el hospital de referencia (Hospital Universitario Príncipe de Asturias de Alcalá de Henares), podía gestionar de manera autónoma las consultas de los internos con dicho hospital. Ello se traducía en una buena gestión, ya que la fuerza conductora (Policía Nacional) no dispone de recursos ilimitados para el traslado de los internos y al gestionar el centro las consultas, estas no se acumulaban en un mismo día o en una misma franja horaria, optimizando así los recursos de la policía.

Desde primeros del mes de marzo de 2019, y con motivo del cambio de programa de citas previas del hospital, se les comunicó por parte del servicio de admisión, que a partir de entonces y siguiendo las prescripciones de la nueva Ley de Protección de Datos, se denegaba el acceso al programa a personas o instituciones ajenas al hospital, tales como la Administración penitenciaria y en concreto el Centro Penitenciario Madrid II, aunque a estos efectos se trate de un centro sanitario dependiente del mismo para las consultas de especialistas, ya que el centro penitenciario es un centro de atención primaria.

Pese a todas las conversaciones mantenidas con la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid,** la situación permanecía inalterable. La única forma de conseguir citas de consultas de especialidades para los internos de este centro era enviar las peticiones al servicio de admisión del hospital, para que sean ellos quienes las

gestionen y las devuelvan posteriormente ya cumplimentadas. Pero esto acarrea un grave problema, consistente en que el hospital concede las citas solicitadas sin tener en cuenta que los internos no pueden desplazarse por sus propios medios hasta las consultas como cualquier otro usuario de la sanidad pública, ya que necesitan de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para su traslado. No resulta infrecuente que en un mismo día y en una franja horaria muy estrecha se acumulen gran número de estas citas, y que la policía no tenga vehículos disponibles suficientes para poder trasladarlos. Por ello, más de la mitad de las citas programadas no se podían realizar, con el perjuicio que supone para la asistencia sanitaria especializada de los internos. Estas citas se vuelven a solicitar al hospital, pero cada vez es mayor la acumulación de consultas no realizadas y mayor es la demora para que los internos del centro sean trasladados al hospital.

El problema planteado se solucionaría volviendo al estado anterior, es decir, que fuera la oficina sanitaria del centro la que pudiese gestionar de nuevo las citas para las consultas hospitalarias (19012628).

Integración de la sanidad penitenciaria en el Sistema Nacional de Salud

La Sociedad Española de Sanidad Penitenciaria expuso al Defensor del Pueblo en el mes de diciembre de 2004 (hace más de quince años) que debía exigirse el cumplimiento de la disposición adicional sexta de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Aquella norma establecía un plazo de 18 meses a contar desde la entrada en vigor de la ley para que se procediera a la integración de los servicios sanitarios penitenciarios en el Sistema Nacional de Salud, lo que está lejos de llevarse a efecto. El Defensor del Pueblo, que hace un seguimiento de este proceso desde entonces, se ha dirigido recientemente no solo a la **Administración General del Estado,** sino también a todas las **comunidades autónomas,** con el fin de compulsar su disposición a dar los pasos necesarios para desbloquear un proceso que lleva demasiado tiempo pendiente (0428675).

2.5 DERECHOS DE LOS INTERNOS

Experimentos con internos

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que en los centros penitenciarios de Huelva y Córdoba se había llevado a cabo durante los años 2016 y 2017, respectivamente, la primera fase de un experimento de estimulación cerebral mediante corrientes eléctricas con 41 personas privadas de libertad consideradas violentas. El trabajo estaba coordinado por psicólogos de la Universidad de Huelva y de la Universidad Autónoma de

Baja California, en México. Dicho experimento había sido suspendido de forma cautelar por la Administración penitenciaria para recabar mayor información al respecto.

Iniciada actuación de oficio, y recibida la documentación obtenida de la Administración, el Defensor del Pueblo formuló diversas consideraciones a la Administración penitenciaria y alcanzó las conclusiones que siguen. A la vista de los problemas detectados, se considera acertada la suspensión cautelar decidida por la Administración con respecto al experimento de referencia; la normativa nacional e internacional permite la experimentación médica con personas privadas de libertad, pero sometida a rigurosas condiciones y garantías que han de ser respetadas con el máximo rigor, teniendo en cuenta la especial situación de vulnerabilidad en que se hallan las personas privadas de libertad y el riesgo —superior al de la población general— de no prestar un consentimiento verdaderamente libre; en consecuencia, se insta a la Administración penitenciaria, en futuras decisiones sobre estas cuestiones, al estricto cumplimiento de la mencionada normativa y de las observaciones formuladas por el Defensor del Pueblo en este caso concreto; finalmente, la posición de la Subdirección General de Coordinación de Sanidad Penitenciaria debiera ser determinante para la autorización o no de estas prácticas, lo que en este caso concreto debiera haber conducido en su día a una decisión desfavorable.

La Administración penitenciaria elevó a definitiva la suspensión del experimento y, poco después, la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** dictó la Instrucción 12/2019 sobre «Investigaciones en el medio penitenciario».

Ha de destacarse su punto 2: «Entre las diferentes investigaciones que se pueden desarrollar, destaca especialmente el supuesto de las investigaciones científicas que impliquen la participación activa de los internos. En estos casos, la memoria justificativa referida en el apartado primero habrá de mencionar si en algún momento dichas investigaciones han tenido lugar con la población libre y las específicas circunstancias en que estas se han llevado a cabo. De no ser el caso y tratarse de investigaciones que han escogido a la población penitenciaria como única muestra de referencia, habrá de fundamentarse el porqué de dicha elección, garantizando con medidas concretas que la investigación se va a llevar a cabo en las mismas condiciones de igualdad de trato, a aquellas concurrentes si la muestra poblacional se encontrase en situación de libertad. Lo anterior, teniendo muy en cuenta que la participación de los internos en la investigación habrá de ser en todo caso voluntaria. En este sentido, la voluntariedad de la participación de los internos en estas investigaciones habrá de quedar constatada documentalmente, por el procedimiento del consentimiento informado. En dicho consentimiento no solo se le darán a conocer las características del estudio, sino la desvinculación de su participación en el mismo con cualquier tipo de beneficio penitenciario. A su vez, en todos los supuestos en que se prevea la participación de los

internos y con independencia del objeto concreto de estudio, será de aplicación lo previsto en el artículo 211 del Reglamento Penitenciario, y el beneficio para los internos habrá de estar especialmente cualificado».

Han de valorarse favorablemente, en definitiva, las decisiones adoptadas (provisional y definitivamente) en este caso, así como la Instrucción 12/2019 sobre estas cuestiones (19004448).

Transporte de pertenencias

Sobre el transporte de pertenencias de los internos entre centros penitenciarios, incluido el aparato de televisión del que puede disponerse en la celda, el Defensor del Pueblo puso de manifiesto que parecía oportuno que se adoptaran sin más dilaciones medidas efectivas tendentes a facilitar que los internos puedan transportar sus receptores de televisión como parte de los 25 kilos de franquicia de transporte de equipaje que la normativa penitenciaria les reconoce en el artículo 318 del Reglamento Penitenciario, en el que no se hace ninguna referencia a objetos que hayan de ser excluidos del mismo, como son los televisores. Se estimó que ya había pasado un período de tiempo suficientemente amplio desde que esa Administración comenzó a informar en expedientes similares que se «valorará la posibilidad futura» de dar la opción al interno del traslado de su receptor de televisión conjuntamente con el resto de sus pertenencias. Por ello, se reclamó que fueran adoptadas medidas organizativas para dar el oportuno cumplimiento a lo previsto en el artículo 318 del Reglamento Penitenciario.

El criterio sostenido por el Defensor del Pueblo (que en esa franquicia de 25 kilos se incluye cualquier tipo de pertenencia, sin distinción) ha sido acogido por la Sentencia del Tribunal Supremo número 657/2018, de 14 diciembre, Sala de lo Penal, Sección 1ª.

El Defensor del Pueblo formuló la Recomendación de que se dictasen normas internas de desarrollo sobre el transporte de pertenencias de los internos, asumiendo el deber de satisfacer el coste del transporte de las pertenencias personales del interno en los supuestos de traslado de establecimiento penitenciario, cuando el total de sus pertenencias, incluido el televisor, no supere el límite de peso de 25 kilos. Ello con independencia del carácter forzoso o voluntario del traslado del interno, y asumiendo también la Administración que ha de cubrir todos los gastos para el transporte de sus pertenencias cuando el interno carezca de recursos económicos, estableciendo los procedimientos oportunos para gestionar dicho transporte con celeridad. Esta Recomendación ha sido aceptada (13026323).

Comunicaciones

Un interno del Centro Penitenciario de Menorca expuso que, durante su estancia en el Centro Penitenciario de Albocasser (Castellón II), se había acordado la suspensión de las comunicaciones que tenía autorizadas con su pareja, por espacio de dos años, porque, cuando esta se encontraba en los accesos del establecimiento, fue «marcada» por uno de los perros de las unidades de la Guardia Civil, entrenados para detectar la existencia de drogas. Esa persona, al serle comunicada la incidencia, se avino a que se le hiciera un cacheo con desnudo integral y, aunque el resultado fue negativo (no se encontró ninguna sustancia), al mantenerse la sospecha de que podía portar alguna sustancia escondida en el interior de su cuerpo, se acordó sustituir la comunicación vis a vis que se iba a celebrar por una a través de locutorios.

Más tarde, al informar un funcionario de que había oído a esa persona decir al recluso que «se lo habían quitado todo», la dirección del centro emitió resolución suspendiendo las comunicaciones entre ambos por el espacio del tiempo indicado.

El Defensor del Pueblo admitió la queja porque, como en otras recibidas, consideró que el derecho de comunicaciones del preso podría haberse visto afectado con la decisión de mérito, en este caso, tanto por el contenido de la resolución, como por el valor probatorio atribuido al marcaje de referencia. Por ese motivo, era preciso conocer si existían estadísticas sobre la fiabilidad de esa prueba. También procedía un análisis de la denuncia del funcionario, toda vez que de las palabras que oyó a la comunicante con el preso, sin más datos sobre el contexto en que se produjeron, se había llegado a la conclusión de que efectivamente era portadora de alguna droga, confirmando así el marcaje del perro.

El Juzgado de Vigilancia Penitenciaria número 4 de Castellón de la Plana, en el Auto de 31 de enero de 2018, dictado tras analizar el acuerdo de restricción de comunicaciones que había motivado esta queja, dispuso dejarlo sin efecto.

En este expediente, el Defensor del Pueblo formuló la Recomendación de instruir a los directores de los centros penitenciarios para que, a la hora de emitir resolución acordando la restricción de comunicaciones de un preso con una persona concreta, se especifique la finalidad legalmente prevista (seguridad, buen orden del establecimiento o tratamiento) y concretar las circunstancias que lleven a concluir que la medida es adecuada para alcanzar el fin perseguido.

La Administración ha señalado en su respuesta que el Reglamento Penitenciario indica que «cuando, a tenor de lo establecido en el artículo 51 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, las comunicaciones orales deban ser restringidas en cuanto a las personas, intervenidas o denegadas, el director del establecimiento, con informe previo de la junta de tratamiento si la restricción, intervención o denegación se fundamenta en

el tratamiento, lo acordará así en resolución motivada, que se notificará al interno, dando cuenta al juez de vigilancia en el caso de penados o a la autoridad judicial de la que dependa si se trata de detenidos o presos». Por tanto, considera que la instrucción generalizada a todos los directores de los centros penitenciarios sobre el cumplimiento de los preceptos legales recogidos en la normativa penitenciaria se considera innecesaria.

No obstante, añade la Administración, si en alguna circunstancia puntual se observare, bien administrativamente bien tras el control judicial de las medidas adoptadas, una insuficiencia o ausencia de la debida motivación en la resolución acordada, se actuaría de forma individualizada ante el incumplimiento instruyendo a su responsable (18004759).

2.6 SITUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

En el informe correspondiente a 2018 se hizo amplia referencia a la situación de los funcionarios de prisiones y a sus reivindicaciones. Cuestiones como la disminución de efectivos (tanto en funciones de seguridad como de tratamiento), el aumento consiguiente de la carga de trabajo, el envejecimiento de las plantillas, las agresiones que sufren, su posición como agentes de la autoridad o la política retributiva (esta última vinculada a decisiones que exceden del ámbito competencial del Ministerio del Interior) explican un clima de malestar que debe ser solucionado para que puedan prestar su relevante servicio público en condiciones más satisfactorias.

En 2019, el Defensor del Pueblo ha mantenido abierto un expediente que versa sobre las discrepancias existentes entre la Administración y los representantes de los trabajadores, acerca de cómo se ha de valorar la conflictividad penitenciaria existente. También se refiere a cómo la desmotivación de los funcionarios que ha dado lugar al desarrollo y pervivencia de la conflictividad laboral que se vive en la actualidad presenta múltiples facetas, algunas de carácter económico y otras no. Unas pueden ser abordadas en el ámbito de decisión de la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** y otras lo trascienden ampliamente.

Los representantes de los funcionarios de prisiones presentan una tabla reivindicativa que posee componentes retributivos, organizativos o de reconocimiento social, con un impacto económico menor estas últimas.

Son de sobra conocidos los argumentos esgrimidos por ambas partes, acerca de suficiencia o no de la plantilla de funcionarios de vigilancia, su envejecimiento y proyecciones a corto plazo, o acerca del colapso que se aventura que se producirá a causa de la falta de personal.

A ello se une una política retributiva restrictiva, que si bien ha afectado al conjunto de la función pública, es percibida por los funcionarios de esa Administración, una vez superada la crisis económica, como una falta de reconocimiento de la trascendencia de la labor que, a su modo de ver, desempeñan tanto en la retención como en la reeducación de las personas privadas de libertad.

También existen discrepancias acerca de qué son «agresiones a funcionarios», cuál es su número y forma de contabilizarlas, la protección judicial que otorga la normativa penal a los funcionarios en caso de agresión, y, por último, la disponibilidad de suficiente personal y su adecuada formación en diversas materias relacionadas con el desempeño de su labor.

Otras reclamaciones planteadas por los funcionarios de prisiones afectan a su denominación, pues consideran que «ayudantes de Instituciones Penitenciarias» no es la apropiada y reclaman una reclasificación dentro de los grupos de funcionarios de la Administración General del Estado. Se aboga por un estatuto específico para los funcionarios de prisiones, pues opinan que su adscripción a la Administración General del Estado no está justificada, teniendo en cuenta las peculiaridades de las actuaciones que llevan a cabo cotidianamente.

Se reclama la elevación de las retribuciones mediante la equiparación a otros cuerpos y la simplificación de las categorías de los establecimientos penitenciarios, lo que también tiene el efecto económico de elevar sus retribuciones. El cambio del uniforme, adaptándolo a las singularidades de las actuaciones requeridas, el reconocimiento de la actuación de los grupos de intervención, la formación inicial y continua de calidad, ajustada a las necesidades del desempeño de los puestos de trabajo, la adecuación de los equipos de protección a las tallas de las personas que los usan y que a las funcionarias se les faciliten también equipos de protección, son otras reivindicaciones.

Asimismo, plantean evitar la prolongación excesiva de los períodos de prácticas, ya que a los funcionarios en esta situación se les estaría sometiendo a unas condiciones laborales inadecuadas, o la mayor frecuencia y agilidad en la convocatoria y resolución de concursos de traslados, evitando situaciones complejas como las que se viven en la actualidad.

Esta institución es conocedora de cómo se materializó la conflictividad laboral a finales de 2018, pues se giraron visitas a centros penitenciarios mientras el conflicto de noviembre de dicho año se encontraba activo y se ha seguido con preocupación por otras vías el desarrollo de otras iniciativas adoptadas por trabajadores penitenciarios a título individual, que a su vez han generado la tramitación de procedimientos judiciales instados por el ministerio fiscal, tras haber sido puestos en su conocimiento ciertos

hechos que la Administración considera relevantes a efectos de investigación y exigencia de responsabilidades penales, si fuera el caso.

El Defensor del Pueblo sigue pendiente de la actual situación del conflicto, pues se siguen realizando visitas conjuntas de su Área de Seguridad y Justicia y de la unidad del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) a centros penitenciarios, en cuyo curso representantes del Área de Seguridad y Justicia mantienen entrevistas con miembros de todas las organizaciones que representan a los trabajadores penitenciarios, ya que también forma parte de sus competencias reactivas recibir quejas de los funcionarios sobre sus condiciones de trabajo y dificultades para su correcto desempeño. En estas reuniones los funcionarios dan traslado de cómo se vive esta situación de conflicto en la actualidad y qué esperan de la Administración.

También se aprecia la preocupación con la que la Administración vive que los medios de comunicación social se hagan eco de noticias relativas a centros penitenciarios, y por otra parte, se asiste también con preocupación a cómo se producen denuncias en sede penal ante actuaciones que en otros momentos se sustanciaban en la jurisdicción contencioso-administrativa. Paralelamente, representantes de los funcionarios se sienten acosados cuando la Administración penitenciaria incoa expedientes disciplinarios, cuya finalidad consideran que es su amedrentamiento.

El Defensor del Pueblo reitera que estima conveniente que se aborde un procedimiento de participación amplio y abierto de los funcionarios de instituciones penitenciarias, de modo que se obtenga información acerca de su grado de satisfacción con el trabajo realizado, cuya finalidad ha de ser que la Administración conozca mejor la situación e instaurar los cambios que se estimen necesarios, viables y oportunos.

En todo caso, esta institución considera positiva la disposición de la Administración a retomar y recuperar el diálogo con las fuerzas sindicales y con las plantillas de profesionales penitenciarios.

Existen estadísticas positivas sobre la reducción del número de agresiones, mejora de la ratio funcionarios-presos en un contexto de disminución de la población penitenciaria e incremento de las convocatorias de plazas para funcionarios, comparación favorable con la situación en países del entorno, etcétera. Con todo, el análisis de la realidad penitenciaria exige en ocasiones ser capaz de ir más allá de la imagen esquemática y sin matices que ofrecen los datos estadísticamente considerados. Existen situaciones que necesitan ser mejoradas y que traen su causa en agresiones concretas recibidas o en la existencia de casos en los que los funcionarios han de atender a un número de internos muy elevado en lugares determinados.

Considera el Defensor del Pueblo que es conveniente recordar nuevamente que, aun cuando la cobertura de personal fuera óptima en número y distribución de edad y la

retribución no fuera motivo de controversia, el servicio penitenciario es tan desconocido para la opinión pública como altamente exigente para todos los funcionarios de prisiones que lo desempeñan. Su correcto funcionamiento exige de todos sus integrantes, tanto en los niveles directivos como en los de inferior rango, que den lo mejor de sí. Por ello, una cobertura suficiente, una adecuada formación y la motivación apropiada, están íntimamente relacionadas con la calidad del servicio prestado.

La **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias,** por su parte, se ha referido en una respuesta al Defensor del Pueblo a su voluntad de diálogo con los trabajadores, a las recientes convocatorias de plazas de ayudantes de Instituciones Penitenciarias (831 en 2018 y 900 en 2019) y, en cuanto al tema de la consideración o no como autoridad, a que a su criterio cualquier agresión a un funcionario público en el ejercicio de su función es considerada como delito de atentado a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos (artículo 550 del Código Penal). En todo caso, añade la Administración, «no se opone a cualquier mejora en las condiciones de los funcionarios y a que se asegure el carácter de agente de la autoridad mediante las modificaciones normativas que se consideren oportunas y que, en todo caso, exceden de las competencias administrativas de esta secretaría general». Tanto en la anterior legislatura, como en la actual, la Administración penitenciaria ha realizado, y seguirá realizando en el futuro, las iniciativas precisas para conseguir que de forma clara y a nivel normativo los funcionarios de la Administración penitenciaria sean reconocidos como agentes de la autoridad (15004379).

Finalmente, ha de indicarse que el Defensor del Pueblo ha incoado en 2019 diversas actuaciones de oficio en relación con agresiones a funcionarios en los centros penitenciarios de Soto del Real (Madrid), Alcázar de San Juan (Ciudad Real), Segovia, Aranjuez (Madrid), Fontcalent (Alicante) o Albocasser (Alicante), entre otros. El objetivo de estas actuaciones es analizar lo sucedido en cada caso, con el fin de procurar reducir las agresiones y su gravedad a través de la adecuada prevención de los hechos y protección de los funcionarios para minimizar, en su caso, su impacto (19007460, 19014825, 19016410, entre otras).

3 CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Consideraciones generales

Debe insistirse un año más en la necesidad de reformar algunos aspectos de la Ley orgánica de seguridad ciudadana, tema del que se viene ocupando el Defensor del Pueblo desde 2015. Procede reiterar lo que ya se decía en el informe anual de 2017: «El Defensor del Pueblo formuló varias recomendaciones sobre esta ley en 2015 que conservan actualidad y ha fijado una doctrina en casos concretos que se recoge en las resoluciones que se indican en el informe anual del pasado año y en el de este, más adelante expuesta en este informe. Sería necesario también aquí encontrar los consensos suficientes para abordar la reforma de los aspectos más polémicos buscando al adecuado equilibrio entre seguridad y libertad propio de una norma de esta naturaleza, por otra parte necesaria en un Estado democrático de derecho. Lo que el Defensor del Pueblo ha dicho y recomendado sobre este asunto puede ser útil para avanzar la reforma».

El Defensor del Pueblo se ha referido a este tema en la comparecencia de 10 de diciembre de 2019 en Ginebra con motivo del Examen Periódico Universal ante Naciones Unidas y es altamente probable que España reciba recomendaciones de los estados sobre este asunto.

En 2019 se han recibido 17 quejas relativas a malos tratos policiales (en 2018 fueron 22; en 2017 fueron 24; en 2016 fueron 8; en 2015 fueron 12; en 2014, 9; en 2013, 21, y en 2012, 32) y 89 quejas por trato incorrecto (en 2018 fueron 67; en 2017 fueron 63; en 2016 fueron 46; en 2015, 45; en 2014, 67; en 2013, 56; y en 2012, 58).

Hay un debate social sobre la concreción de lo correcto en cuanto a la «proporcionalidad en el uso de la fuerza», no tanto cuando se ejerce pacíficamente el derecho de manifestación, sino cuando, a su vez, los ciudadanos ejercen resistencia pasiva o violencia activa ante una actuación legal de la policía. Baste pensar en los sucesos de Cataluña de la semana del 14 de octubre de 2019, en los que hubo una mayoría de manifestantes pacíficos y una minoría de manifestantes violentos.

El Defensor del Pueblo considera necesario que exista un protocolo de actuación del uso de la fuerza principalmente en manifestaciones y concentraciones de personas en la vía pública, en el cual se proporcione a los funcionarios de policía, principalmente a los que formen parte de las Unidades de Intervención Policial, instrucciones claras y precisas sobre la manera y las circunstancias en las cuales deben hacer uso tanto de la fuerza como de las armas reglamentarias y de los materiales antidisturbios, a fin de

reforzar la seguridad jurídica de los agentes y de los ciudadanos. Una Recomendación en este sentido del Defensor del Pueblo fue rechazada por la Secretaría de Estado de Seguridad hace años (expediente 12037602). Al mismo tiempo, establecer o, en su caso, reforzar una «fase de juicio crítico de las actuaciones policiales en concentraciones o manifestaciones de riesgo», con el fin de evaluar lo acontecido y mejorar, en su caso, las prácticas, como recomendó el Defensor del Pueblo también hace tiempo (informe anual 2016).

Mantiene actualidad lo que se decía en el informe 2018 sobre la instalación de simbología partidista en las fachadas y otros lugares de edificios públicos en sedes autonómicas y locales: «El Defensor del Pueblo ha sostenido ante estas administraciones la necesidad de respetar el principio de neutralidad ideológica. Las instituciones públicas no deben ser correlatos de los partidos políticos y demás entidades de la sociedad civil (real y legítimamente plurales). Representan a todos y precisamente por ello —y porque deben no solo estar, sino también parecer estar, al servicio de todos— han de guardar una exquisita neutralidad, también en el terreno de los símbolos».

Se ha formulado una Recomendación a la **Dirección General de la Policía** para garantizar sin demora la entrevista reservada con el abogado en todos los casos de detención, lo que había suscitado alguna duda interpretativa, Recomendación que ha sido aceptada, y otra sobre identificación policial, en concreto sobre los integrantes de las Unidades de Prevención y Reacción, los Grupos de Atención al Ciudadano y los Grupos Operativos de Respuesta.

Las quejas relativas al procedimiento sancionador de tráfico han sido 243, prácticamente las mismas que el año anterior (en que fueron 244). En este ejercicio se recogen en el informe algunas actuaciones exitosas del Defensor del Pueblo relacionadas con notificaciones, prueba, errores de hecho y errores de derecho en el procedimiento sancionador de tráfico.

Finalmente, ha de subrayarse que resulta urgente reformar el procedimiento de voto de los españoles residentes en el extranjero, cuyas disfunciones son sobradamente conocidas.

3.1 CUESTIONES RELATIVAS A LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Desde su entrada en vigor, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, ha suscitado protestas de distinta índole de la sociedad civil. El Defensor del Pueblo ha venido expresando desde entonces su preocupación y formuló Recomendaciones en relación con los registros corporales externos en la vía pública, las

infracciones en el contexto de celebración de reuniones y manifestaciones o el uso de imágenes o datos de la policía.

En los informes anuales del Defensor del Pueblo de los últimos años se ha abogado por la reforma de algunos aspectos de esta ley. La institución considera adecuado seguir recomendando la reforma de dicha ley, al menos con los siguientes objetivos:

- que los registros corporales externos (artículo 20.2 b) se practiquen reforzando las garantías administrativas y judiciales;
- que las infracciones del artículo 37 no dificulten los derechos de reunión y manifestación, y
- que la infracción del artículo 36.23 no dificulte la libertad de expresión y el derecho a la información.

Por otra parte, sería conveniente que, en los expedientes sancionadores incoados a los ciudadanos con motivo de la aplicación de esta ley, se sigan teniendo en cuenta las recomendaciones dirigidas por el Defensor del Pueblo a todas las delegaciones del gobierno, así como a los departamentos correspondientes de la **Generalitat de Cataluña, Gobierno Vasco** y **Comunidad Foral de Navarra,** que han sido aceptadas por todos sus destinatarios.

En la primera de ellas se solicitaba que, cuando se sancionaran infracciones cometidas con ocasión del ejercicio de un derecho fundamental, tanto en la instrucción del expediente como en la resolución sancionadora, se considerara expresamente la afectación del derecho fundamental que se estaba ejerciendo, se realizara una rigurosa ponderación de la norma sancionadora y se motivara la constitucionalidad de la sanción que se impusiera.

En las recomendaciones relativas a la práctica de la prueba en los expedientes sancionadores se solicitaba que el instructor efectuara, de oficio, la práctica de todas aquellas pruebas que pudieran llevar a un mejor esclarecimiento de los hechos denunciados y que en la ratificación de la denuncia por parte de los agentes que las formularon, el instructor les exigiera detalle o explicación concreta que desvirtuara las alegaciones que, en su caso, hubieran formulado los interesados.

Por último, se solicitó que, por razones de seguridad jurídica, se precisara con mayor exactitud la infracción cometida, teniendo en cuenta que, en determinados artículos de la norma, podía comprenderse más de un tipo infractor.

Esta institución ha seguido solicitando de la **Secretaría de Estado de Política Territorial** información sobre la aplicación del régimen sancionador de la citada ley que

pudiera afectar a los derechos de reunión y manifestación y a la libertad de expresión (16007671).

Con respecto a los últimos datos disponibles, correspondientes a un año completo, pueden destacarse, en el orden cuantitativo, y el ámbito territorial de competencia, a estos efectos, del **Ministerio del Interior,** los siguientes.

- Expedientes por comisión de la infracción grave prevista en el artículo 36.2 («La perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal»):

    - incoados: 3

    - finalizados con sanción: 3

- Expedientes por comisión de la infracción grave prevista en el artículo 36.7 («La negativa a la disolución de reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público ordenada por la autoridad competente cuando concurran los supuestos del artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio»):

    - incoados: 1

    - finalizados con sanción: 1

- Expedientes por comisión de la infracción leve prevista en el artículo 37.1 («La celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, cuya responsabilidad corresponderá a los organizadores o promotores»):

    - incoados: 143

    - finalizados con sanción: 140

- Expedientes por comisión de la infracción leve prevista en el artículo 37.3 («El incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público, reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores en el normal desarrollo de los mismos»):

    - incoados: 22

    - finalizados con sanción: 20

- Expedientes por comisión de la infracción grave prevista en el artículo 36.3 («Causar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos, u

obstaculizar la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos, cuando en ambos casos se ocasione una alteración grave de la seguridad ciudadana»):

- incoados: 7.171

- finalizados con sanción: 6.242

- Expedientes por comisión de la infracción grave prevista en el artículo 36.6 («La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación»):

  - incoados: 14.747

  - finalizados con sanción: 12.443

- Expedientes por comisión de la infracción grave prevista en el artículo 36.23 («El uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 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 respecto al derecho fundamental a la información»):

  - incoados: 49

  - finalizados con sanción: 31

- Expedientes por comisión de la infracción leve prevista en el artículo 37.4 («Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal»):

  - incoados: 20.289

  - finalizados con sanción: 16.614

Puede concluirse, pues, la relevancia cuantitativa de las infracciones de los artículos 36.3, 36.6 y 37.4 de la ley, que suman más de 42.000 expedientes en un año.

3.2 DERECHO AL VOTO. RÉGIMEN ELECTORAL

El mayor número de quejas recibidas en materia de régimen electoral se centran en dos grandes cuestiones: el mecanismo de nombramiento de los miembros de las mesas electorales y la forma de ejercicio del voto por correo, que continúan afectando

negativamente al derecho de participación de determinados ciudadanos en los asuntos públicos. Por otro lado, la previsión del voto por correo, este año que hubo dos elecciones, es tratada en este informe en un apartado específico (14.2.2. Operativa del voto por correo).

Voto rogado

Así, han sido más numerosas las que afectan al mecanismo del voto por correo desde el extranjero, de ciudadanos residentes de forma permanente fuera del país (voto CERA), así como algunas de ciudadanos españoles residentes de forma temporal fuera de España (voto CER). Aunque las quejas de este último grupo son menores en número, el problema que plantean es el mismo que afecta a los residentes permanentes ausentes, esto es, el voto rogado y la recepción de la documentación.

El sistema de voto rogado, que fue introducido en la normativa electoral tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, constituye un motivo de queja debido a las complejidades que afectan al procedimiento, que incluye la intervención de otros sistemas postales diferentes del nacional, lo que en gran parte puede ser considerado el origen de los retrasos en la recepción por el elector de la documentación necesaria para hacer efectivo el derecho de sufragio.

Por ello, nuevamente esta institución hace un llamamiento a las administraciones competentes respecto de la necesidad urgente de una modificación normativa que no haga depender de sistemas postales de otros países la efectiva recepción de la documentación electoral para el elector residente en el extranjero que ha solicitado en tiempo y forma las papeletas correspondientes a su circunscripción, dado que con la actual legislación se está vulnerando el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23 de la Constitución directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Voto de las personas con discapacidad

La puesta en práctica de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, ha suscitado algunos problemas de interpretación, que se han intentado solucionar mediante el dictado en el año 2019 de varias instrucciones de la Junta Electoral Central, en ejercicio de su potestad de fijación de criterios interpretativos

establecida legalmente, dada la proximidad de los procesos electorales que debían celebrarse durante el año.

La primera de ellas fue la Instrucción 5/2019, de la Junta Electoral Central, de 11 de marzo, sobre aplicación de la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, la cual motivó que se recibieran quejas en las que se ponía de manifiesto que lo dispuesto en su apartado segundo iría en contra del espíritu de la propia ley orgánica antes citada, discriminando aún más a todas las personas con alguna discapacidad.

Así, la instrucción disponía que «[E]n el supuesto de que algún miembro de una Mesa Electoral, o alguno de los interventores o apoderados adscritos a esa mesa considere que el voto de una persona con discapacidad no es ejercido de forma libre y voluntaria, lo podrá hacer constar en el acta de la sesión, pero no se impedirá que dicho voto sea introducido en la urna». Poco tiempo después, la propia Junta Electoral Central dictó una nueva Instrucción, la 7/2019, de 18 de marzo, de modificación de la anterior, que da una nueva redacción al inciso en el que se alude a las personas con discapacidad, suprimiendo la referencia al voto de estas personas, pero dejando abierta la posibilidad de realizar una anotación en todos los casos en los que se aprecie que el voto no es ejercido de manera consciente, libre y voluntaria.

Pese a la rectificación llevada a cabo, se formularon nuevas quejas en las que se insistía en que el hecho de mantener en el título de la instrucción la referencia a las personas con discapacidad seguía ocasionando un claro motivo de discriminación. Según se afirmaba en estas quejas, el hecho de que el título de la instrucción contenga la palabra «discapacidad» ya incorpora un enfoque que se aparta de la necesaria neutralidad, existiendo la discriminación indirecta en el sentido descrito por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuando define en su artículo 2 d) la discriminación indirecta en los siguientes términos: «Existe cuando una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual, una decisión unilateral o un criterio o práctica, o bien un entorno, producto o servicio, aparentemente neutros, puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por motivo de o por razón de discapacidad, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios».

Ello motivó que el Defensor del Pueblo formulara una Recomendación a la **Junta Electoral Central** en los siguientes términos: «Revisar las instrucciones dictadas respecto de la aplicación de la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, al objeto de evitar una interpretación discriminatoria de la misma respecto a las personas con

discapacidad, prescindiendo de la alusión injustificada y directa en su título a este colectivo, lo que supone una discriminación indirecta, y eliminando la facultad de apreciación subjetiva de los miembros de las mesas, interventores y apoderados de valorar el carácter del voto de estas personas».

La Junta Electoral Central tomó conocimiento de la Recomendación y comunicó al Defensor del Pueblo que, una vez concluido el proceso electoral que se encontraba en marcha, se procedería a estudiar con detalle la petición de revisión instada (19006881 y 19011138).

La participación como miembro en las mesas electorales de aquellas personas afectadas por algún tipo de discapacidad viene regulada en el Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, el cual prevé de forma específica una forma de apoyo (servicio gratuito de interpretación de lengua de signos) para personas que tienen una discapacidad auditiva, emplean lenguaje de signos y son nombradas miembros de mesas electorales.

El citado real decreto recoge los apoyos complementarios a las personas sordas o con alguna otra discapacidad auditiva, refiriéndose únicamente a los intérpretes de lengua de signos. No obstante, la Administración ha informado de que con ocasión de cada proceso electoral, y gracias a la intensa colaboración que se mantiene con las organizaciones más representativas de las personas con discapacidad, se ofrece también a las personas con discapacidad auditiva que así lo solicitan, a pesar de no estar expresamente regulado, un servicio gratuito de bucle magnético.

En la tramitación de una queja, esta institución puso de relieve al Ministerio del Interior la necesidad de mejorar dichas previsiones, ampliando los apoyos que permitieran garantizar la participación de cualquier tipo de personas con discapacidad en los procesos electorales, manifestando el Ministerio del Interior su compromiso de analizar con seriedad y rigor la modificación normativa solicitada, evaluando los factores económicos y presupuestarios concurrentes (15018885).

Se ha vuelto a plantear esta cuestión tanto al **Ministerio del Interior** como al **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,** al ser competencia de varios departamentos, en orden a incluir normas adicionales a las actualmente contempladas, también la figura de un asistente personal para garantizar que un elector con discapacidad que sea elegido miembro de una mesa electoral pueda ejercer el cargo en las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos (19011180).

3.3 NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Se siguen recibiendo quejas de ciudadanos por la instalación de símbolos de contenido ideológico en los edificios públicos y por la resistencia de las administraciones públicas a

retirar esta simbología, pese a dirigirse a ellas instando su remoción y apelando a la necesaria neutralidad que debe presidir la actuación de las administraciones públicas.

En estas quejas se ha solicitado informe a la Administración responsable, principalmente **ayuntamientos de Cataluña y departamentos de la Administración autonómica,** así como en otros casos a centros culturales, docentes o sanitarios dependientes de ambas. En las respuestas recibidas se esgrime la libertad de expresión como fundamento de dicha instalación, para difundir mensajes con carga ideológica que son aceptados por muchos, si bien se reconoce que esta posición pudiera no ser admitida de forma unánime por toda la población.

Frente a esta tesis, hay que recordar que las libertades ideológica y de expresión son derechos y libertades fundamentales de las personas, no de las instituciones públicas a través de sus representantes, y que son las personas las que tienen derecho a la neutralidad ideológica de tales instituciones, que no son partidos políticos ni entidades cívicas.

Con independencia del fundamento en el que se basan para adoptar estas decisiones, lo cierto es que los ciudadanos tienen derecho a acudir a las dependencias administrativas sin sentirse presionados por la posición política dominante o mayoritaria de sus dirigentes y a desenvolverse en sus relaciones con las administraciones públicas en un ambiente de objetividad y ausencia de imposición ideológica. En todos los casos citados, y como ya se mencionó en el informe del año anterior, el Defensor del Pueblo ha finalizado su actuación formulando un Recordatorio del deber legal de «Respetar la neutralidad ideológica en las fachadas e interior de los edificios públicos, pues la apariencia de imparcialidad es complemento necesario del deber de las administraciones públicas a que se refieren el artículo 103.1 de la Constitución española y el artículo 30.2 del Estatuto de Cataluña».

El año 2019 ha sido testigo igualmente de la celebración de varios procesos electorales en los que, con más razón, la necesidad de la neutralidad ideológica se ha visto presente, habida cuenta de que la celebración de cualquier proceso electoral requiere, con todo el rigor posible, ausencia de cualquier intromisión de los poderes públicos en la libertad de los ciudadanos para la libre elección de su voto. La **Junta Electoral Central** ha apelado a su reiterada doctrina sobre la obligación de los poderes públicos de mantener estrictamente la neutralidad política durante los procesos electorales y ha manifestado que el artículo 50.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) prohíbe que durante los períodos electorales los poderes públicos puedan organizar o financiar, directa o indirectamente, actos que utilicen expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones. Como ha señalado la jurisprudencia, con ello se plasma el deber de neutralidad política que todas las

administraciones públicas deben mantener en los procesos electorales, como reflejo del principio de objetividad en la actuación de estas, consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución (sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2014 y de 28 de abril de 2016, entre otras) (18018801 y otras 25 más).

3.4 FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS

3.4.1 Malos tratos y uso de la fuerza

Con ocasión de las manifestaciones que tuvieron lugar en distintos municipios de Cataluña en el mes de octubre de 2019, en las que muchos ciudadanos expresaron pacíficamente su discrepancia con la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 14 de octubre de 2019, y otros llevaron a cabo acciones violentas, con enfrentamiento con las fuerzas policiales, que precisaron de la intervención tanto defensiva como reactiva de los agentes, ha cobrado más importancia, si cabe, el contenido de varias recomendaciones formuladas en su momento por esta institución en materia de uso de la fuerza por los miembros de las Fuerzas de Seguridad y la necesidad de realizar un proceso de autoevaluación o juicio crítico posterior a las actuaciones policiales.

La Recomendación de elaborar un protocolo de actuación del uso de la fuerza en aquellos supuestos en los que proceda la intervención policial en las grandes concentraciones de personas y manifestaciones en lugares de tránsito público, en el que se contengan instrucciones claras y precisas sobre la manera y las circunstancias en las cuales los miembros de Unidades de Intervención Policial deben hacer uso tanto de la fuerza como de las armas reglamentarias y de los materiales antidisturbios, hasta la fecha no ha sido atendida.

Sobre estos hechos, el Defensor del Pueblo remitió una carta a la **Comisaria Europea de Derechos Humanos,** que se había interesado por los sucesos, a la que se trasladó el criterio de la institución de que las Fuerzas de Seguridad, tanto del Cuerpo Nacional de Policía como de los Mossos d'Esquadra**,** poniendo en riesgo su seguridad, actuaron de una manera coordinada para defender los derechos de la población que se manifestaba pacíficamente, o que había decidido no hacerlo, en unas condiciones extremadamente difíciles.

Sin perjuicio de que tras estas actuaciones es necesario realizar la necesaria «fase de juicio crítico», tal y como esta institución recomendó a las autoridades policiales hace años, para valorar la corrección o incorrección de la actuación policial de aquellos que tienen el monopolio del uso de la fuerza, con el fin de evaluar lo acontecido y mejorar, en su caso, las prácticas, se manifestó a la Comisaria Europea de Derechos Humanos que en los sucesos ocurridos en Cataluña en octubre de 2019, la presunción

debe ser favorable a la proporcionalidad de la actuación policial, precisamente debido a la intensa violencia ejercida en esta ocasión contra sus miembros.

Igualmente, es criterio del Defensor del Pueblo que los agentes encargados de mantener la seguridad ciudadana no pueden actuar de la misma manera en las manifestaciones frente a los ciudadanos que están ejerciendo libre y pacíficamente su derecho de reunión en la vía pública, frente a aquellos otros que, con extrema violencia, pretenden como fin último causar el mayor daño tanto material a los bienes públicos como personal a los agentes que, poniendo en riesgo su propia seguridad personal, defienden la libertad de los ciudadanos.

Denuncias de abusos

Merece destacarse el supuesto planteado en la queja formulada por un ciudadano conductor de un vehículo de servicio público en Madrid, que denunciaba que un agente de la policía, cuando pasaba cerca de su vehículo, que se encontraba detenido para bajar a su cliente, le insultó al no haber advertido los dispositivos prioritarios, y le empujó, cayendo al suelo. Además fue denunciado por desobediencia e insulto a los agentes de la autoridad. En el informe solicitado a la **Dirección General de la Policía** se expresó que, tras la tramitación de un procedimiento judicial por el Juzgado de Instrucción número 20 de Madrid, se dictó sentencia en la que se declaraba como hecho probado que el agente se bajó del vehículo policial insultando al interesado.

También se reflejaba en la resolución judicial que no constaba que el interesado, en momento alguno, se encarara con el agente y que no constaba que le amenazaron, quedando acreditado judicialmente que no era cierto.

Pese a que la Administración acordó abrir una información reservada al agente en cuestión, no inició la incoación de un expediente disciplinario al funcionario, por lo que se formuló una Sugerencia con tal fin, para evitar la prescripción de la posible falta disciplinaria (18018581).

Otra ciudadana acudió a una Comisaría de la Policía Nacional de Cuenca a formular una denuncia, tras sufrir un robo de sus pertenencias en el hotel en el que se alojaba en dicha ciudad. Según afirmaba, no se le permitió el uso de los aseos, y al miccionar en la calle, fue reprendida por los agentes, quienes se dispusieron a denunciarla. Afirmaba que los agentes se negaron de forma reiterada a identificarse y que no le permitieron formular queja en el formulario que debe estar disponible a tal efecto. Al pretender usar su móvil, forcejeó con un agente, al que en su defensa propinó un puntapié, momento en el cual pasó a ser detenida e ingresada en los calabozos, los cuales se encontraban en un deficiente estado higiénico y sanitario. Incluso afirmaba que fue obligada a limpiar personalmente la celda. La tramitación de la queja se encuentra

abierta con la **Dirección General de la Policía,** habiéndose solicitado el visionado de las cámaras de videovigilancia de los calabozos (19019811).

Los presuntos malos tratos infligidos a dos jóvenes por la Policía local de Fuenlabrada ha sido motivo de solicitud de informe al **Ayuntamiento de Fuenlabrada** (Madrid). Se denunciaba que dos personas, una de ellas menor de edad, habían sido golpeadas y detenidas por la policía, lo cual había sido difundido por las redes sociales, considerando que la actuación de los agentes de la Policía local fue desproporcionada con abuso de la fuerza.

Tanto el informe del ayuntamiento, como la constancia de dichas grabaciones confirmaron que los agentes trataron de inmovilizar el ciclomotor con el que una de estas personas circulaba por la acera, sin ningún tipo de documentación personal ni del vehículo y sin disponer ni de placa de matrícula ni de distintivos luminosos. Ante la negativa de su conductor, desobedeciendo de forma reiterada y constante a los diferentes requerimientos realizados por los agentes y no permitiendo que se procediera a la reglamentaria inmovilización del vehículo, llegaron a producirse agresiones hacia los agentes, por lo que se procedió finalmente a la detención de uno de los implicados por un presunto delito de desobediencia grave a los agentes de la autoridad, atentado y lesiones. El segundo implicado fue detenido por tratar de impedir de forma activa y violenta la detención del ciudadano anterior.

Los propios videos difundidos en redes sociales atestiguaban que dichas detenciones se habían realizado conforme a los protocolos y procedimientos legalmente establecidos. La fuerza utilizada para la detención fue la estrictamente necesaria, siendo esta proporcional a la resistencia activa ofrecida por las personas detenidas (19010464).

Un encuentro deportivo celebrado en Valencia en 2019 motivó la asistencia de aficionados del club visitante, que originaron diversos incidentes y altercados consistentes en enfrentamientos con la policía, lanzamiento de botellas, piedras, vasos de cristal, mobiliario y bebidas tanto a vehículos que circulaban por la calzada como a los agentes de policía que provocaron que los agentes utilizaran sus porras, golpeando a los aficionados y utilizando salvas con munición de fogueo para dispersar a los aficionados del exterior de los locales de ocio.

Los comparecientes afirmaban que la actuación policial les había provocado numerosas lesiones por las que habían precisado asistencia médica en su país, considerando desproporcionada la fuerza utilizada por los agentes, quienes golpeaban partes de su cuerpo sin importar su efecto lesivo.

La **Dirección General de la Policía** informó que se congregaron miles de aficionados ingiriendo alcohol en la vía pública y que los allí congregados cruzaban de forma incívica la calzada, sin respetar las señales de tráfico y los lugares habilitados para

ello, con grave riesgo tanto para ellos como para los conductores que en esos momentos circulaban por la vía, interrumpiendo y ocupando el carril reservado al transporte público urbano.

Los intentos de la policía para que los aficionados depusiesen su actitud recibieron como respuesta el lanzamiento de botellas de cristal y botes de aluminio con bebida en su interior, viéndose obligados a intervenir para restablecer el orden público, resultando once policías heridos y siete aficionados detenidos. Sin perjuicio de comprobar que efectivamente había sido necesario el uso de la fuerza por parte de los agentes para controlar el comportamiento incívico de los aficionados que se congregaban en el local de Valencia y en las inmediaciones en plena vía pública, la prueba con validez judicial de las lesiones (y de la relación de causa a efecto entre la actuación policial y las lesiones), hubiera precisado de una denuncia inmediatamente posterior a los hechos, que no se produjo. Este caso revela la importancia de los partes de lesiones y de su adecuada cumplimentación, sin prejuzgar la proporcionalidad o no del uso de la fuerza con un ciudadano concreto en el contexto de la actuación policial genérica descrita (19008305).

3.4.2 Ley Foral 16/2019 y Ley Vasca 5/2019

Esta institución ha iniciado en 2019 dos actuaciones de oficio, tras la aprobación en Navarra y en el País Vasco, en el primer caso, de la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, y, en el segundo, de la Ley 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999.

Sobre estas leyes se solicitó recurso de inconstitucionalidad al Defensor del Pueblo. Como es práctica consolidada en la institución, se tuvo en cuenta que ya había sido interpuesto recurso, en ambos casos, por otros sujetos legitimados.

En las actuaciones de oficio se ha solicitado información a la **Administración autonómica respectiva** sobre la constitución de las comisiones de reconocimiento y reparación prevista en la Ley foral, y respecto de la Comisión de Valoración de la Ley vasca, a las cuales se le asignan competencias para valorar solicitudes de posibles víctimas de estos actos y a solicitar el informe o testimonio de los posibles autores de estos actos, eminentemente funcionarios públicos.

Estas leyes parten de la base de que el derecho a la verdad configurado en las mismas se sustenta en el conocimiento, documentación y determinación de los hechos

que coadyuven a la resolución de los expedientes administrativos y favorezcan el reconocimiento y la reparación de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos por actos de motivación política generadas por la acción violenta de grupos de extrema derecha o por parte de funcionarios públicos.

Para ello instituyen un procedimiento —sobre el que deberá pronunciarse el Tribunal Constitucional— al objeto de adoptar medidas administrativas de reconocimiento y reparación de las víctimas delimitadas en su ámbito de aplicación, atribuyendo a estas comisiones la competencia para valorar las solicitudes (19014601 y 19014602).

3.4.3 Trato incorrecto

Se han recibido algunas quejas de ciudadanos que se han dirigido a distintas administraciones informando del trato, a su juicio incorrecto, que habían recibido de diferentes agentes de las **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.**

En estos casos, esta institución solicita información de los responsables de dichos agentes, al objeto de conocer qué actuaciones se han llevado a cabo para el esclarecimiento de los hechos y la adopción, en su caso, de medidas contra dichos funcionarios.

En la mayoría de las ocasiones e independientemente del cuerpo policial que se trate, los responsables policiales trasladan la versión que facilitan los agentes que han intervenido, ya que no había más testigos de los hechos, por lo que difícilmente se puede llegar a conocer cuál de las dos versiones, la del ciudadano o la del agente o agentes, es la verdadera y poder iniciar, en su caso, un expediente contra los agentes (19010412, 19014797, 19017263 y otras).

Una ciudadana denunciaba el trato recibido por dos funcionarias de la **Oficina de Denuncias y Atención al Ciudadano (ODAC) de la Comisaría de Villaverde (Madrid),** cuando fue a interponer una denuncia por los presuntos malos tratos inferidos por su pareja. No le dejaron presentar una queja por el trato recibido, pero las funcionarias la denunciaron a ella por una falta de respeto y consideración.

La interesada puso los hechos en conocimiento de una funcionaria de la Unidad de Atención a la Familia y Mujer (UFAM) de la misma dependencia, quien, tras mantener una conversación con las funcionarias que se encontraban de servicio en la ODAC, elaboró una nota informativa que remitió al jefe de la comisaría.

La nota informativa fue derivada a la Unidad de Régimen Disciplinario, desde donde se procedió a la incoación de un expediente sancionador contra las funcionarias

adscritas a la ODAC. Como resultado de la incoación del mencionado expediente ambas fueron sancionadas, como autoras cada una de ellas de dos faltas leves (19014292).

3.4.4 Detenidos

Fallecimiento de detenidos

Ya se dejaba constancia en el informe anual del año pasado de la actuación de oficio iniciada tras el fallecimiento de una persona en los calabozos de los juzgados de Plaza de Castilla, en Madrid.

La **Fiscalía General del Estado** ha informado que, tras prestar declaración el funcionario de prisiones que custodiaba al detenido y habida cuenta que no hubo negligencia en la custodia del preso, se ha solicitado el sobreseimiento provisional de las actuaciones judiciales (18003958).

Se inició también una actuación de oficio por el fallecimiento de una persona en los calabozos de la Comisaría de la Policía Nacional de Soria. La **Dirección General de la Policía** informó de que puso este hecho en conocimiento de la autoridad judicial y que también informó a la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad que determinó el archivo de las actuaciones.

Por su parte, la **Fiscalía General del Estado** ha informado que la autoridad judicial ha dictado auto de sobreseimiento libre y archivo de las diligencias incoadas (19003980).

Se está a la espera de la información que ha de remitir la **Fiscalía General del Estado** y la **Consejería de Interior de la Generalitat de Cataluña** de la petición realizada con motivo de la actuación de oficio iniciada tras el fallecimiento de una persona en los calabozos de la Comisaría de Ciutat Vella, de Barcelona (19001004).

Finalmente, compareció un ciudadano informando del suicidio de su hermano, tras su detención, en los calabozos de la Comisaría de la Policía Nacional de San Blas, en Madrid. Se inició una actuación ante la **Dirección General de la Policía,** estando a la espera de la respuesta que ha de remitir el citado centro directivo (19016654).

Asistencia letrada

Compareció ante esta institución un letrado manifestando que una persona detenida le había designado expresamente para hacerse cargo de su defensa, pero que los funcionarios de las dependencias policiales no le permitieron entrevistarse con él alegando que dicha persona no había sido detenida por la comisión de un delito, sino por una requisitoria judicial.

Solicitado informe de la **Dirección General de la Policía,** se participó que al no estar prevista declaración alguna en sede policial, se consideraba que el detenido podía tener la entrevista reservada con su abogado antes de que prestara declaración en sede judicial, motivo por el que no se permitió al letrado dicha entrevista en la comisaría donde se encontraba detenido.

Esta institución consideraba que se debía proceder a un estricto cumplimiento del artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), concretamente el apartado 2 c) relativo al derecho del detenido a designar abogado y a ser asistido por él sin demora injustificada, independientemente de los motivos que originan la detención (reclamaciones judiciales).

Se manifestaba, por otra parte, que es la detención, y no la diligencia de declaración del detenido, la que origina la necesidad de contar con el abogado del mismo en sede policial, dado que tal y como establece el apartado 6 de dicho artículo, la asistencia letrada no se circunscribe exclusivamente a la declaración en sede policial, sino que establece dicha asistencia para garantizar que la detención se ajusta a derecho, y que durante la misma se han respetado los derechos que la Constitución y las leyes procesales garantizan a toda persona detenida.

Por ello, se formuló una Recomendación a la Dirección General de la Policía, para que se impartieran instrucciones para que se permitiera a toda persona detenida, sea cual sea el motivo por el que se encuentra privada de libertad, mantener sin demora una entrevista reservada con su abogado. Dicha Recomendación ha sido aceptada por el citado organismo (19002351).

Se inició una actuación ante la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** para conocer los motivos por los que una persona que se encontraba detenida en los calabozos de los juzgados de la Plaza de Castilla, de Madrid, se entrevistó en un locutorio con una persona que dijo ser su abogado, aunque en realidad no lo era.

Según refiere la persona compareciente ante esta institución, fue informada de dicho hecho por un funcionario de custodia. Por ello, se ha solicitado que se informe si en las dependencias de Plaza de Castilla existe un registro o control de las personas que se entrevistan con los detenidos o, en caso contrario, se informe de las instrucciones que tienen los funcionarios para permitir dichas entrevistas y si se solicita algún tipo de documentación que, en el caso de los letrados, acredite que son los representantes de los detenidos con los que solicitan entrevistarse (19019145).

Libros de registro y custodia de detenidos

Se ha tenido que formular un Recordatorio de Deberes Legales a la **Dirección General de la Policía** por la falta de una correcta cumplimentación del libro de registro y custodia de detenidos en la Comisaría de Benidorm (Alicante).

La citada dirección general ha informado que se ha dispuesto que cada comisaría provincial que integra la Jefatura Superior de Policía de la Comunitat Valenciana, dentro de su ámbito competencial, adopte las medidas oportunas para que todos los funcionaros policiales, en especial el personal adscrito al servicio de seguridad y custodia de detenidos, sea nuevamente informado de los mencionados deberes legales (18014746).

3.4.5 Derechos del ciudadano

Identificación policial

Compareció un ciudadano que informaba que, durante una actuación policial en la vía pública, varios agentes golpearon a una persona, dejándole inconsciente. Dichos agentes portaban chalecos antitrauma y no iban debidamente identificados.

Iniciada una actuación ante la **Dirección General de la Policía,** en el informe remitido se mencionan las unidades policiales que forman parte del despliegue preventivo cotidiano establecido en la ciudad y que, ante disturbios repentinos, con múltiples focos y una violencia extraordinaria, es preciso implicar de forma inmediata. Se trata de las Unidades de Prevención y Reacción (UPR), los Grupos de Atención al Ciudadano (GAC) y los Grupos Operativos de Respuesta (GOR).

Estas unidades, según se informó por esa Administración, no cuentan con una regulación específica para prendas accesorias de uniformidad, acogiéndose por tanto a la norma general que establece cómo es el distintivo de identificación personal y la obligatoriedad de su exhibición para todos los funcionarios que vistan uniforme.

Esta norma general, efectivamente, obliga a que todos los agentes policiales vayan debidamente identificados, pero sin embargo, cuando usan prendas especiales de protección como son los chalecos antitrauma, estas pueden ocultar el distintivo impidiendo la correcta identificación del funcionario.

El Defensor del Pueblo ya formuló una Recomendación dirigida tanto a aumentar las dimensiones de los números de identificación personal de los agentes del Cuerpo Nacional de Policía, como a que los miembros de las Unidades de Intervención Policial en sus prendas de uso colectivo antitrauma fueran debidamente identificados. Esta Recomendación fue aceptada, en parte, cuando se aprobó la Resolución de la Dirección

General de la Policía de 19 de abril de 2013, por la que se establece el número de identificación en las prendas accesorias de uniformidad de las Unidades de Intervención Policial (UIP).

Teniendo en cuenta que esa Administración afirmaba que existían, además de las UIP, otras unidades policiales que tienen asignada la función de intervenir en determinados despliegues que precisan una actuación inmediata ante situaciones de violencia extrema y que en la actualidad no van debidamente identificadas, parecía procedente, ante la ausencia de dicha regulación específica, dar cumplimiento a la obligación de transparencia que debe presidir la actuación de los agentes de seguridad y hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a identificar a las autoridades y personal al servicio de la Administración.

Por ello se formuló una Recomendación en los siguientes términos:

> Regular la necesaria identificación de aquellas unidades policiales, como son las Unidades de Prevención y Reacción, los Grupos de Atención al Ciudadano y los Grupos Operativos de Respuesta, que intervienen en despliegues preventivos ante situaciones de violencia callejera y disturbios que requieran la actuación policial inmediata. Esta regulación deberá establecer que en las prendas especiales de protección, como son los chalecos antitrauma, los agentes porten un número de identificación de alta visibilidad que permita su correcta identificación por los ciudadanos y dote de la necesaria transparencia a la actuación policial.

La Dirección General de la Policía valoró positivamente la Recomendación realizada, estando a la espera de su definitiva aceptación una vez que se conozca el criterio de la Comisión Técnica de Uniformidad y Vestuario y Equipamiento Policial. Por tanto, esta institución queda a la espera de que se confirme la definitiva aceptación de la Recomendación formulada (18004974).

Coordinación emergencia 112-Policía

Compareció ante el Defensor del Pueblo un ciudadano manifestando la falta de coordinación del servicio 112, dependiente de la Junta de Castilla y León**.** Afirmaba que había sido agredido por varios individuos resultando malherido con doble fractura de mandíbula. Varios transeúntes llamaron a los servicios de emergencia 112, desplazándose una ambulancia después de 30 minutos, y sin que se personara ningún vehículo policial, pese a haber existido una reyerta con heridos.

El interesado fue trasladado a un hospital donde fue operado de las lesiones, formulando posteriormente una denuncia en la Comisaría de la Policía Nacional por

estos hechos, sin que la Policía Nacional o local tuviera conocimiento previo de los incidentes al no haber sido avisados por el servicio 112 en el momento de ocurrir los hechos.

La **Agencia de Protección Civil** informó de que, en este caso concreto, se había comprobado que desde el Centro de Emergencias 112 de Castilla y León, dependiente de la Agencia de Protección Civil, se efectuaron los avisos oportunos, conforme a protocolo y de forma inmediata, a los responsables de la resolución de la emergencia (Policía Nacional, Policía local y Emergencias Sanitarias), respetando el marco competencial de cada uno de ellos, y se proporcionó la información necesaria para una adecuada coordinación, remitiendo constancia documental de todo lo anterior.

Iniciada la correspondiente actuación ante la **Dirección General de la Policía,** en un principio se participó que no se tenía constancia en la sala del 091 de dichas llamadas, por lo que fue necesario remitir a ese centro directivo la constancia documental de las mismas, solicitando información por la que, existiendo constancia de la llamada de alerta del servicio de emergencias a la policía, no se desplazara ninguna dotación policial al lugar de los hechos, pese a haberse cometido un hecho delictivo.

En el informe remitido se explican las incidencias ocurridas tras las llamadas del interesado, comprobándose que había existido una disfunción en la prestación del servicio de atención de la policía, que dio lugar a la falta de comparecencia de los agentes de la policía cuando fueron requeridos por un ciudadano que había sido objeto de una agresión en la vía pública.

Esta institución consideraba que lo que se planteaba en la presente queja era la falta de asistencia de la policía cuando fue requerida con motivo del hecho ilícito del que se había dado parte, sin que de las explicaciones aportadas por ese centro directivo se haya podido extraer ninguna justificación plausible a dicha falta de comparecencia, salvo la de que en un primer momento no constaba la llamada de emergencia formulada por el servicio 112, y con posterioridad la precisión de que la llamada no fue calificada de emergencia o urgencia, sino de «consulta» del ciudadano.

Sin embargo, una vez que se pudo constatar el registro y transmisión de la llamada por el servicio de emergencia 112, lo cierto es que cuando se comunica una agresión en la vía pública no parece que dicha llamada pueda calificarse como una «consulta» que un ciudadano formula sobre los servicios policiales, sino de una auténtica emergencia.

Por ello se formuló a la Dirección General de la Policía la siguiente Recomendación:

> Que con el fin de mejorar la calidad del servicio de la Sala del 091, y en aras a garantizar la seguridad ciudadana, se efectúe una comprobación adecuada de las

peticiones concretas que se efectúan en las llamadas del 091, de tal forma que en caso de emergencia o urgencia real que precise una actuación inmediata de la policía, se activen los medios necesarios para la atención urgente al ciudadano, y el desplazamiento de una dotación policial en caso de ser así necesaria.

Dicha Recomendación ha sido aceptada por la Dirección General de la Policía (17002627).

Información al ciudadano

Compareció un ciudadano manifestando que había encontrado un teléfono móvil en la vía pública, haciendo su entrega en la Comisaría del distrito de Carabanchel, de Madrid, donde se le facilitó un documento donde se dejaba constancia de dicho acto.

Transcurridos dos años, se personó en dicha dependencia para conocer el destino de dicho teléfono, siendo atendido por un funcionario que le manifestó que no le iba a dar información al respecto y que abandonara la comisaría.

En el informe remitido por la **Dirección General de la Policía,** se participó que el teléfono móvil entregado por el interesado quedó bajo custodia en la Comisaría de Carabanchel. Posteriormente, se logró identificar al propietario haciéndole entrega del citado teléfono, si bien esta información no se le facilitó al interesado, cuando fue a dicha comisaría dos años después de que efectuara la entrega a reclamar el objeto depositado.

Por ello, se formuló una Sugerencia al citado centro directivo, para que se informara al interesado del destino del teléfono que depositó en la comisaría, lo que ha sido aceptado (19002626).

Delitos de odio

Esta institución tuvo conocimiento de la aprobación por parte del Ministerio del Interior de un Plan de Acción de lucha contra los delitos de odio, que entre sus medidas preveía el fomento de la cooperación con los denominados «testigos prioritarios», que ayuden a los agentes de las Fuerzas de Seguridad a prevenir o identificar a los autores de los delitos que tienen un móvil racista, o que están basados en una discriminación ideológica o sexual.

El plan preveía la utilización de una serie de ciudadanos que ejercían profesiones como taxistas, porteros de locales nocturnos o miembros de empresas de seguridad privada, que pudieran aportar datos e informaciones sobre establecimientos, situaciones

o espacios horarios donde determinados colectivos pudieran verse especialmente inseguros o en situaciones de riesgo.

Por ello, se inició una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Seguridad** y se solicitó una información detallada del plan y, en particular, las previsiones concretas de cómo se llevaría a cabo la colaboración ciudadana prevista, en el marco del ordenamiento jurídico.

La citada secretaría de Estado informó de que, para la articulación de esta medida, desde las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se pretendían realizar las siguientes acciones:

- instar la firma de convenios o protocolos de colaboración con colectivos, asociaciones profesionales, por ejemplo del mundo del taxi, etc., para visibilizar y articular la colaboración;
- promover seminarios o actuaciones específicas de formación para los testigos prioritarios, que contemplen aspectos como la sensibilización y reconocimiento de delitos de odio y sus diferentes tipologías en los que se contará con representantes de víctimas potenciales que puedan facilitar su testimonio;
- establecer líneas de comunicación y/o puntos de contacto con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para canalizar la información general y/o los incidentes;
- editar guías informativas antidiscriminación, con información relevante para evitar la comisión de este tipo de delitos, como ya se viene haciendo en otros países;
- mantener contactos y dirigir directrices a los distintos operadores de la seguridad privada (19000372).

Protección del libre acceso a las clínicas de detención voluntaria del embarazo

La institución abrió una actuación el año pasado, tras recibir la queja de una asociación de clínicas acreditadas para la interrupción del embarazo. Esta organización denunciaba el acoso al que se ven sometidas las mujeres que acuden a este tipo de centros y documentaba numerosos casos de hostigamiento en toda España. En su queja, la citada asociación proponía la creación de espacios seguros alrededor de esas clínicas para que se respete el derecho a la libre elección de las mujeres, un planteamiento que el Defensor del Pueblo valora positivamente.

Por ello, y a la vista de la reiteración de este tipo de incidentes, el Defensor formuló una Recomendación a la **Dirección General de la Policía** para que se garantice la intimidad de las mujeres que acuden a las clínicas de interrupción voluntaria del embarazo, su integridad física y moral, así como su derecho a la libre circulación, mediante la adopción de medidas preventivas concretas en el marco de las competencias policiales, sin perjuicio del respeto a los derechos y libertades fundamentales de otros ciudadanos. La institución está a la espera de la contestación (19003701).

Declaración de utilidad pública de las asociaciones

Esta institución inició una actuación de oficio ante la **Subsecretaría del Ministerio del Interior** sobre la declaración de utilidad pública de las asociaciones.

La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, establece en el artículo 32 una serie de fines de las asociaciones que pretendan su declaración como entidad de utilidad pública, categoría prestigiada que es acompañada de una serie de beneficios fiscales y de posibilidades de actuación que permiten a una asociación desarrollar sus objetivos en un entorno de mayor reconocimiento y apoyo social y económico.

Como es lógico, entre estos fines está el de beneficiar con su actividad al conjunto de la población, promover el interés general, los valores constitucionales, el voluntariado en sus diferentes formas, la tolerancia, el desarrollo económico y la cooperación, etcétera.

En este sentido, sería conveniente poder evaluar durante el período de vigencia de la citada ley orgánica cuál ha sido la práctica concreta de la Administración en lo tocante al reconocimiento o denegación de la declaración de utilidad pública.

Por ello se ha solicitado de la subsecretaría la siguiente documentación:

- solicitudes de declaración de utilidad pública presentadas por asociaciones al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, en cada ejercicio, con indicación de las que han sido concedidas, la fecha del reconocimiento, así como las que han sido denegadas, con indicación del motivo aducido para su denegación;
- expedientes de revisión de la declaración producidos desde el año 2002 con sus consecuencias y las resoluciones judiciales derivadas de ellos.

En el momento de elaboración del presente informe se está a la espera de la recepción de dicha documentación (19023193).

3.4.6 Criminalidad informática

Ante esta institución se dirigieron numerosos ciudadanos que han sido víctimas de la sustracción del DNI y que poco tiempo después son conocedores de que los delincuentes, usurpando su identidad, cometen actos delictivos, viéndose envueltos en innumerables problemas, tanto ante los tribunales de Justicia como ante los órganos administrativos en los cuales, por ejemplo, aparecen como titulares de vehículos con los que posteriormente se cometen infracciones o delitos contra la seguridad vial.

En este orden de cosas, compareció una ciudadana que había sido víctima del robo de su DNI en 2017 y, pese a haber denunciado el hecho en tres denuncias formuladas ante la Policía Nacional, había sido imputada en cerca de 30 procesos judiciales por delito de estafa leve por medio de internet, usurpando su identidad.

La interesada se había visto involucrada en una situación procesal dramática tras la sustracción de su documentación personal, debiendo demostrar su inocencia por toda la geografía española, viviendo amedrentada por los delitos que en el futuro se pudieran cometer usando su identidad de forma ilegal. Por ello, había solicitado ante las autoridades policiales el cambio de número de su DNI, siendo informada de la imposibilidad de acceder a su solicitud con arreglo a la legislación vigente.

En la fecha de formulación de la queja no se había localizado al autor del delito y de los procedimientos judiciales iniciados, se habían dictado 13 sentencias absolutorias y dos sobreseimientos provisionales, y en uno de ellos fue condenada. Contra esta sentencia condenatoria, se interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que fue resuelto en Sentencia de fecha de 6 de mayo de 2019, declarando vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia.

En la solicitud de informe realizada a la **Secretaría de Estado de Seguridad** y a la **Fiscalía General del Estado,** se planteó por esta institución la necesidad de contemplar algún mecanismo que previera las medidas a adoptar en situaciones como la descrita que suponen un estado de indefensión permanente de los ciudadanos que, al verse sustraídos ilegalmente de su documentación, ven su identidad usurpada para la comisión de ilícitos penales, de tal modo que exista algún sistema de comunicación entre los órganos judiciales encargados del enjuiciamiento de estas conductas y las autoridades policiales receptoras de las denuncias.

La Fiscalía General del Estado informó de que este problema había sido objeto de tratamiento específico por la Unidad Central de Criminalidad Informática, que ya había detectado que en determinadas actividades delictivas, normalmente en las de carácter defraudatorio que se desarrollan en diversas fases y cuyos efectos van alcanzando en períodos sucesivos a diversos perjudicados, los responsables de la actividad criminal utilizan, en fases ulteriores del delito, documentación obtenida previamente de las

propias víctimas mediante engaño, para usurpar su identidad en los contactos que mantienen a través de internet o para abrir, bajo esas identidades simuladas, cuentas corrientes destinadas al ingreso, por parte de los futuros perjudicados, de las cantidades fraudulentamente solicitadas o a la ocultación de los beneficios ilícitos obtenidos para facilitar su aprovechamiento. Esta circunstancia está generando, como efecto derivado, que quienes han sido víctimas en las fases iniciales del delito puedan figurar en fases posteriores de la actividad como presuntos autores/beneficiarios de esas mismas conductas criminales.

Como consecuencia de ello, son ya varios los supuestos en los que se han incoado procedimientos judiciales dirigidos contra personas que no solamente carecen de responsabilidad alguna en el hecho delictivo que se les imputa, sino que incluso han sido perjudicadas directamente por esa misma actividad criminal en fases anteriores de la ejecución delictiva.

La fiscalía ponía de relieve precisamente el aspecto sobre el que giraba la preocupación de esta institución, esto es, la falta de coordinación en la tramitación de las investigaciones policiales y/o judiciales, lo que estaba generando que se produjeran condenas de personas que inicialmente pueden parecer supuestos responsables de una conducta de la que, en realidad, han sido víctimas en una fase previa del desarrollo del delito.

Desde el área de especialización en criminalidad informática, y con la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, habían intentado paliar esta situación en la medida de lo posible, a través de los que denominan «expedientes de coordinación», y se estaba trabajando con los cuerpos policiales nacionales y autonómicos para hacer posible una mejora en sus registros estadísticos y aplicaciones informáticas que hicieran posible un tratamiento adecuado de la información que alerte oportunamente de este tipo de situaciones.

Otro aspecto digno de mención es la reforma operada en el artículo 284 de la LECrim por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, cuyo apartado 2º dispone que las denuncias o, en general, las diligencias policiales en las que no conste autor conocido, cualquiera que sea su naturaleza, no deben ser trasladadas a los órganos judiciales ni al ministerio fiscal, salvo en los supuestos excepcionales que se relacionan en el citado precepto, quedando las mismas en las correspondientes oficinas de denuncia a disposición de las autoridades judiciales o de la fiscalía por si, posteriormente, estiman oportuna su reclamación.

En consecuencia, como manifestaba la fiscalía, la casi generalidad de las denuncias presentas por hechos delictivos en los que concurran las circunstancias descritas, y, en general, todas las relativas a sustracciones sin autor conocido, ni tan

siquiera llegan a conocimiento del ministerio fiscal y de los órganos judiciales, sino que quedan «depositadas» en las múltiples oficinas de denuncia que los diversos cuerpos policiales tienen distribuidas por todo el territorio del Estado.

Teniendo en cuenta la disposición de la fiscalía a la propuesta de plantear en el Comité Técnico de la Comisión Nacional de Policía Judicial la adopción de medidas de coordinación interna entre los cuerpos policiales y de estos con el área de especialización en criminalidad informática del ministerio fiscal, se formuló ante la **Fiscalía General del Estado** y ante la **Secretaría de Estado de Seguridad** dos recomendaciones consistentes, por un lado, en promover ante el Comité Técnico de la Comisión Nacional de Policía Judicial la unificación de criterios que pueda coadyuvar a un adecuado funcionamiento de la Policía judicial en el ejercicio de sus funciones con motivo de la existencia de denuncias en materia de criminalidad informática y a la mejor coordinación entre las investigaciones policiales y judiciales, y, por otro lado, promover, si se considera oportuno, las reformas legislativas que favorezcan la necesaria coordinación de las investigaciones en esta materia y el menor perjuicio a los ciudadanos afectados por este tipo de hechos delictivos. Ambas Recomendaciones han sido aceptadas (18009629).

3.4.7 Cancelación de antecedentes policiales

La cancelación de los antecedentes de carácter policial que figuren en las bases de datos policiales ocasiona el planteamiento de quejas, debido a los perjuicios que a los ciudadanos les ocasiona el mantenimiento de estos datos en dichas bases de cara al desenvolvimiento de su vida personal y familiar, una vez que estos datos no son indispensables para los fines para los que se almacenaron.

Al ser requisito previo para proceder a la cancelación de los antecedentes policiales disponer de la cancelación de los antecedentes penales, en muchas ocasiones no es fácil disponer de este certificado, dado que los juzgados competentes no lo proporcionan por distintas causas, a saber, imposibilidad de localizar el expediente con el número de diligencias policiales, no estar informatizado el archivo, etc. Este ha sido el supuesto planteado en la queja formulada por un ciudadano al que la constancia de los antecedentes le impedían regularizar su situación documental y poder optar a la nacionalidad española a la que tenía derecho al ser hijo de ciudadana española.

Este ciudadano había realizado distintas solicitudes desde el año 2010 para que la Administración cancelara de oficio sus antecedentes policiales, sin que se hubiera procedido a ello, por lo que en la tramitación de la queja se ha solicitado informe a la **Dirección General de la Policía,** para que clarificara el criterio existente respecto del fichero de personas de interés policial (PERPOL), en qué situaciones y en qué casos se

lleva a cabo la cancelación de oficio de los datos personales registrados con fines policiales y respecto de los que consta que no son necesarios para las averiguaciones que motivaron su almacenamiento, sin esperar a que sea el ciudadano interesado el que la solicite (18015291).

Otra situación complicada en la cancelación de antecedentes policiales es el supuesto en el que haya existido un delito de violencia de género, cuando la autoridad judicial ha decretado el sobreseimiento provisional de la causa.

El criterio mantenido por la **Dirección General de la Guardia Civil,** ante la que se solicitó informe, es el de que el auto judicial de sobreseimiento provisional se fundamenta sobre la base de que la autoridad judicial no ha encontrado suficientes elementos de juicio que acrediten la perpetración de un hecho delictivo, o la autoría del mismo, motivos por los que decide acordar el sobreseimiento provisional, pudiéndose reabrir la causa si aparecen nuevas pruebas sobre los hechos que dieron lugar a su instrucción.

Esta opinión es mantenida por la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo, que considera, en el supuesto de sobreseimiento provisional y a diferencia del sobreseimiento libre, que los indicios apreciados siguen existiendo y, por este motivo, se acuerda este tipo de sobreseimiento judicial, por si es necesario reabrir el caso, puesto que no existe cosa juzgada.

Según todo ello se considera que dichos datos deben permanecer en el fichero INTPOL, al menos, hasta que haya transcurrido un tiempo razonable que permita suponer que no aparecerán nuevos hechos o indicios que pudieran reabrir el proceso, así como para poder realizar un seguimiento adecuado y preventivo a la víctima, en aras de preservar sus derechos y libertades (19004889).

3.5 SITUACIONES DE INSEGURIDAD CIUDADANA

Es frecuente la comparecencia de interesados que denuncian situaciones de inseguridad ciudadana en el barrio donde viven, provocadas por el tráfico de sustancias estupefacientes, robos, peleas, etcétera.

En estos casos, desde esta institución se solicita informe tanto de la delegación del Gobierno correspondiente como de los ayuntamientos que cuenten con Policía local. Normalmente, las autoridades informan de las actuaciones llevadas a cabo para corregir, en la medida de lo posible, la situación expuesta, dado que en numerosas ocasiones los ciudadanos ya han denunciado previamente ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los hechos.

Así, un ciudadano compareció manifestando la situación de inseguridad en un barrio de Sevilla, donde se vendía droga y, por la noche, eran continuas las peleas y amenazas a los vecinos, había perros peligrosos sueltos y ponían la música a todo volumen, lo que unido al ruido producido por las motos imposibilitan el descanso nocturno de los vecinos.

La **Subdelegación del Gobierno en Sevilla** informó de que no se tenía constancia de que dicho barrio se hubiera convertido en un punto negro de venta de drogas, esto es, que se trafique de forma continuada, si bien, en atención a la queja recibida, se iban a iniciar actuaciones tendentes a la prevención y erradicación del posible tráfico de estupefacientes en la referida zona.

Por otra parte, se informó de que la Comisaría de Distrito Macarena había contactado telefónicamente con el interesado para informarle de las actuaciones policiales que se iniciaban en materia de seguridad ciudadana, así como del canal adecuado para interponer ante la Administración con competencia en esta materia las denuncias por infracción a las ordenanzas municipales en materia de ruidos, tenencia de animales y tráfico. En el momento de elaboración del presente informe se está a la espera de recibir la contestación del **Ayuntamiento de Sevilla** (19014209).

En otra queja, una ciudadana exponía la situación de inseguridad ciudadana y vandalismo existente en Conil de la Frontera (Cádiz) y ponía de relieve los daños a los vehículos aparcados, robos de motocicletas, alborotos que impiden el descanso a los vecinos y gente orinando y vomitando por las calles, manifestando que la actuación de la Policía local se limitaba a sancionar a los vehículos mal aparcados y a dar paseos con perros buscando droga. Se está a la espera de recibir el informe que se solicitó al **Ayuntamiento de Conil de la Frontera** (19015639).

Compareció una ciudadana exponiendo la situación de inseguridad ciudadana que se estaba produciendo en ciertos barrios de la ciudad de Barcelona. Manifestaba que la situación era especialmente preocupante en el centro de la ciudad y en los barrios de Sant Martí y la Verneda, donde los vecinos se habían tenido que organizar ante la falta de efectivos policiales.

El **Ayuntamiento de Barcelona** ha informado que está trabajando intensamente en revertir la situación del incremento de hurtos y pequeños robos producidos hasta el pasado mes de julio. Se ha impulsado la convocatoria de los 10 consejos de prevención y seguridad de los 10 distritos de Barcelona para establecer un diálogo con la ciudadanía y hacer escucha activa de sus preocupaciones en la materia, siendo el distrito de Sant Martí objeto de especial atención.

El **Departamento de Interior de la Generalitat** informó de que se estaban desarrollando operativos policiales específicos, con el objetivo de poner fin a las

actividades ilícitas que se producen en la ciudad y que inciden específicamente en los citados barrios de Sant Martí y la Verneda y que se estaba trabajando en el proyecto global denominado Plan Estratégico Barcelona Ciudad Segura, para reforzar la seguridad en toda la Región Policial Metropolitana de Barcelona (19017226).

Compareció un interesado exponiendo el problema de seguridad ciudadana que padecen los vecinos residentes en los barrios de El Cónsul y El Romeral en Málaga. Al parecer, grupos de personas se dedican a amenazar a los vecinos, a destrozar el mobiliario urbano y a traficar con droga e incluso utilizan artefactos explosivos caseros con el consiguiente peligro para personas y bienes.

Los residentes en estos barrios han denunciado estos hechos a la Policía local y a la Policía Nacional en reiteradas ocasiones, sin que se hayan adoptado las medidas precisas para investigar las actividades delictivas, detener a sus responsables y preservar la seguridad ciudadana, sintiéndose desprotegidos por las autoridades.

La **Subdelegación del Gobierno en Málaga** ha informado de las actuaciones policiales llevadas a cabo para prevenir este tipo de hechos, estando a la espera, en el momento de elaboración del presente informe, de recibir la respuesta del **Ayuntamiento de Málaga** (19020105).

3.6 VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

El Defensor del Pueblo ha manifestado en su comparecencia preparatoria del Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas sobre España del año 2020, celebrada el 10 de diciembre de 2019 en Ginebra, que los derechos a la verdad y a la Justicia de las víctimas de la organización terrorista ETA —ya desaparecida— no están completamente satisfechos, pues hay más de 300 asesinatos sin resolver.

A este y otros extremos se refirió el estudio del Defensor del Pueblo *Los derechos de las víctimas de ETA. Su situación actual,* que había sido debatido en febrero de 2017, en la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo.

Una asociación de afectados por el terrorismo formuló en 2019 una queja planteando su desacuerdo con la actuación del Ministerio del Interior, en relación con la gestión y concesión de las ayudas solicitadas por las víctimas de los atentados terroristas de Barcelona y Cambrils (Tarragona), acaecidos en agosto de 2017. Afirmaban que el 80 % de las ayudas solicitadas por las víctimas habían sido desestimadas.

En el informe remitido por la **Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo** se despejaron las dudas sobre la actuación de este departamento en la gestión y tramitación de las ayudas previstas en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de

Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. Así, frente a los datos que manejaba esta asociación se puso de relieve que 137 personas fueron atendidas en los días posteriores a dichos atentados, del total de los 549 expedientes iniciados, se habían resuelto el 74 %, estando en tramitación un 26 %, 141 expedientes en el momento del envío del informe.

Respecto a las solicitudes por daños personales, habían sido estimadas el 100 % de las formuladas por fallecimiento e incapacidad permanente, un 44 % por lesiones no invalidantes y un 19 % de las correspondientes a incapacidad temporal.

Se estimaron un 95 % de las ayudas solicitadas para asistencia inmediata y un 31 % de las formuladas para asistencia sanitaria y psicológica. Por otro lado, el 34 % de las solicitudes presentadas habían sido desestimadas por incumplimiento del requisito de presencia directa y el 10 % por inexistencia de lesiones o secuelas consecuencia del atentado, dado que es necesario confirmar la presencia del solicitante atendiendo a los límites de espacio y tiempo acotados por los informes oficiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Toda solicitud en la que el peticionario no figurara en los listados de heridos facilitados por la Generalitat de Cataluña, o que del contenido de la denuncia o declaración no se desprendiera su presencia directa en el espacio y tiempo delimitados en los informes de la Secretaría de Estado de Seguridad o de los Mossos d'Esquadra, fue desestimada (19015994).

Ante la misma **Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo** se tramitó otra queja formulada por un ciudadano que solicitaba una indemnización como víctima de terrorismo, una vez que por una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se le declaró en situación de incapacidad permanente en grado de absoluta, derivada de accidente de trabajo por acto terrorista acaecido en el año 1994.

Dicha indemnización y reconocimiento de su condición de víctima de terrorismo le fue denegada, por estimar que el atentado terrorista sufrido no se podía considerar desencadenante directo de su padecimiento.

Realizadas las comprobaciones oportunas, se constató que la desestimación se fundamentó en la falta de nexo causal entre las lesiones y el atentado terrorista. Si bien el atentado de 1994 había podido influir negativamente en la salud psíquica del interesado, no se podía considerar al mismo como desencadenante directo de su actual padecimiento. No existía una adecuación temporal, ya que habían transcurrido unos veinte años entre el atentado (julio de 1994) y la fecha de los primeros informes en los que se diagnostica un trastorno psíquico. Tampoco se cumplía el criterio de nexo causal de exclusividad, al haber una concurrencia de varios factores (laborales y diferentes adicciones) (19010139).

Por último, la aplicación de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la Protección, Reconocimiento y Memoria de las Víctimas del Terrorismo de la Comunidad de Madrid, ya citada en el informe del año anterior, ha motivado una nueva solicitud de informe en el que queda clarificado que en aquellos supuestos en que se reclamen indemnizaciones por daños físicos, psíquicos o materiales, si la persona que los hubiese sufrido hubiere fallecido con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley, sus herederos no tienen derecho a solicitar las indicadas indemnizaciones, porque en el momento del fallecimiento no existía un derecho de crédito a favor del causante (19014838).

3.7 TRÁFICO

3.7.1 Procedimiento sancionador

La Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial ha garantizado el conocimiento de las denuncias por parte de las personas jurídicas que matricularon sus vehículos con posterioridad a su entrada en vigor, al serles impuesta la obligación de tener un domicilio virtual, pero no, en todos los casos, cuando se trata de una persona física que no ha dado de alta ese domicilio, ya que las administraciones sancionadoras no agotan siempre todas las posibilidades a su alcance para notificarles el inicio del expediente o la resolución sancionadora, y ser esa su obligación como ha declarado el Tribunal Constitucional en las sentencias, entre otras, 32/2008, 128/2008 y 93/2018. Esta última sentencia merece traerse a colación dado el gran número de quejas que se reciben sobre notificaciones:

> La jurisprudencia constitucional ha reiterado, desde la STC 18/1981, de 8 de junio, que son aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, con ciertos matices, tanto los principios sustantivos del artículo 25.1 CE como de las garantías procedimentales del artículo 24.2 CE, entre las que se encuentran el ejercicio de los derechos a ser informado de la acusación y de defensa. Estas garantías presuponen que el interesado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues solo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a tomar la decisión y, por tanto, que la Administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga (así, por ejemplo, SSTC 32/2009, de 9 de febrero, y 59/2014, de 5 de mayo).
>
> En relación con la específica cuestión de la notificación por medio de edictos en los procedimientos administrativos sancionadores, la jurisprudencia constitucional también ha reiterado que es de aplicación directa lo afirmado sobre los procedimientos judiciales en cuanto a la exigencia de procurar el

> emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible; por lo que el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por su destinatario. Para la consecución de ese fin, deben extremarse las gestiones dirigidas a averiguar el paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos se fundará en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza o, al menos, a una convicción razonable sobre la inutilidad de los medios normales de citación y corresponde a la diligencia mínima exigible a la Administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos (así, entre otras, SSTC 158/2007, de 2 de julio, 32/2008, de 25 de febrero, 128/2008, de 27 de octubre, y 59/2014, de 5 de mayo).

El siguiente análisis de algunas actuaciones de esta institución afecta igualmente al derecho de defensa del denunciado, pero desde la perspectiva de la prueba que puede exigir que se practique para poder demostrar sus alegaciones en el seno del procedimiento ordinario. El artículo 95 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial le atribuye el derecho a proponer o aportar las pruebas que estime oportunas, y dispone que, en caso de ser denegadas, debe dejarse constancia en el expediente de sus razones.

Según la experiencia de esta institución, no es inusual que el instructor, tras recibir las alegaciones del denunciado con la proposición de prueba, no resuelva nada al respecto y en la resolución se haga una referencia a ella en términos vagos e imprecisos y de carácter general. El motivo estará, en gran medida, en la sobrevaloración que se hace de la presunción de veracidad, que se atribuye a las denuncias de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones de vigilancia del tráfico. Posiblemente, porque no se tome en cuenta que dicha presunción no significa que los hechos de la denuncia queden ya demostrados, pues la misma es simplemente una regla para valorar la prueba en el procedimiento, debiendo ser contrastada la denuncia con otros medios probatorios, si es posible.

En la práctica, en gran medida, la presunción de veracidad da lugar a resoluciones mayoritariamente acordes con la denuncia, y, en ese sentido, es posible destacar un apartado de la exposición de motivos de la Ley 18/2009, que reformó entonces el procedimiento sancionador, porque se refiere a la presunción en los siguientes términos: «La veracidad de los hechos otorgada por los medios técnicos homologados o por los agentes de la autoridad dejan poco margen a la duda». Sin embargo, a juicio del Defensor del Pueblo, la Administración sancionadora debiera explicar solventemente la valoración que ha hecho de la presunción de veracidad, y usar

esos medios técnicos (hoy tan accesibles) para confirmar o desmentir el testimonio del agente de la autoridad.

La demostración del incumplimiento por la Administración sancionadora de alguna exigencia del procedimiento establecido, causante de indefensión al denunciado, se ha deducido en quejas recibidas o resueltas en 2019, que se clasifican en los siguientes apartados.

Notificaciones

Se le había embargado a un ciudadano el saldo de una cuenta bancaria para el cobro de una multa de la que no había tenido conocimiento, ya que el servicio al que se encargó la notificación personal, aunque anotó en los dos intentos de entrega que el destinatario se encontraba ausente, omitió dejar en el buzón de la vivienda el aviso de recibo y, además, entre un intento y otro de entrega se incumplió el plazo de tres días establecido en el artículo 77.3 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial entonces vigente. El **Ayuntamiento de Collado-Villalba** (Madrid) acordó revisar las actuaciones y revocar la sanción (18017037).

En otro caso el instructor del expediente sancionador no reparó en que al practicarse la notificación de su inicio, el servicio postal había anotado en el primer intento de entrega que el destinatario se encontraba ausente y que era desconocido en el segundo, lo que habría exigido que se investigase otra dirección para intentar nuevamente la entrega, pues con la segunda anotación no se dejaría aviso de llegada y el destinatario carecería de información sobre el expediente. Se omitió la localización de un nuevo domicilio acudiendo a la notificación edictal, pese a que el criterio generalizado de la jurisprudencia es que esa forma de notificación «constituye una ficción legal, más que una notificación real, como consecuencia de la responsabilidad que asumen (los contribuyentes), por no haber actuado con la diligencia que la vida moderna exige para la recepción efectiva de la correspondencia postal, o lo que es lo mismo de la obligación de recibir las notificaciones administrativas», como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1997. Apreciada la indefensión del denunciado, el **Ayuntamiento de Alcalá de Henares** (Madrid) dispuso una anulación de actuaciones y que se le reintegrase lo que había pagado por multa y conceptos de la ejecución (18015534).

Otro ciudadano no había podido demostrar que su vehículo contaba con el seguro de responsabilidad civil porque no se le notificó el inicio de un expediente sancionador, donde se aducía el incumplimiento de esa obligación. En el curso de las actuaciones de esta institución, con la **Dirección General de Tráfico,** se revisó dicho expediente y al comprobar el error experimentado y la indefensión provocada, acordó la revisión de

oficio, de acuerdo con el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (17010629).

Prueba

La obligación de identificar al conductor de un vehículo en la fecha y hora de la denuncia fue debidamente atendida por su titular, pero el **Ayuntamiento de Madrid,** instructor de este expediente, no vio el escrito donde se contenía tal información, o no supo calificarlo de ese tenor. Sin embargo, tras analizarse el expediente en el curso de las actuaciones de esta institución y comprobarse dicho error, se acordó revocar la sanción (18009782).

Según las alegaciones realizadas en otro expediente sancionador, el día y hora de la denuncia ni el vehículo ni su titular se encontraban en el lugar que aparecía en el boletín, demostrándolo mediante diversos testimonios. Además, el vehículo que aparecía en la fotografía no era el suyo. El **Ayuntamiento de Madrid** no admitió la prueba testifical ni valoró la fotografía adjunta a la denuncia, y optó por proponer la admisión de la denuncia con base en la presunción de veracidad del agente. El error se vio durante las actuaciones de esta institución, al revisarse el expediente, por lo que se acordó revocar la sanción (19008253).

Igual sucedió en otro expediente sancionador, donde la denunciada afirmó que su vehículo no podía haber sido detectado en el lugar indicado en el boletín, pues se hallaba a cientos de kilómetros de distancia, y además, alegó, que la fotografía no era clara. El **Ayuntamiento de Madrid** comprobó, en el curso de las actuaciones de esta institución, al ampliar la fotografía del vehículo, que no era del modelo señalado y a partir de los registros administrativos, que había existido un error en la matrícula anotada. Se acordó la revocación de la sanción. Lo mismo sucedió en otra queja, donde se comprobó el error al visionar las fotografías con que se contaba y los archivos administrativos correspondientes (19001141 y 19000575).

El titular de otro vehículo denunciado, cuando se le notificó el inicio de un expediente sancionador por no haber atendido el requerimiento de identificación de su conductor en la fecha de la denuncia, adujo que no había tenido conocimiento de ello y que precisaba, para ejercer su defensa, una copia de los documentos existentes en el expediente originario. El instructor no tomó en cuenta sus manifestaciones ni le facilitó los documentos solicitados y, pese a ello, seguidamente propuso una resolución estimándose la infracción. Al comprobar la **Dirección General de Tráfico,** en el curso de las actuaciones de esta institución, que esos documentos no se habían facilitado al denunciado, porque fueron remitidos a una dirección incorrecta, fue acordada la revocación de la sanción (18014537).

Se denunció un vehículo por haber sido captado por las cámaras de control de circulación de un área de circulación restringida, y pese a demostrarse en fase de alegaciones que se contaba con autorización para circular por el área de prioridad residencial (APR), pues su hotel se encontraba en el área, se emitió resolución favorable a la denuncia, porque la autorización no constaba en sus archivos. Revisado el expediente y comprobada la justificación del acceso, el **Ayuntamiento de Madrid** revocó la sanción (18018004).

Errores de hecho

Para abonar la multa, con el descuento legal, el denunciado se dirigió a una oficina de Correos, ya que en el boletín que se le entregó aparecía que podía hacerlo de ese modo. Allí contrató un envío en metálico con destino al organismo correspondiente, pero posteriormente se inició, por la **Dirección General de Tráfico,** un expediente sancionador, apareciendo el importe íntegro de la multa, ya que, según se le informó, no podía haber realizado el pago en metálico. No obstante, tras la intervención de esta institución, aunque se entendía que la información que se ofrecía en las oficinas de Correos sobre el pago de las multas no debería haber llevado al denunciado a cometer el error señalado, apreciando su buena fe, se acordó la retroacción de actuaciones dándole la oportunidad de que abonase la multa con el descuento legal (18018206).

Diferente ha sido la posición del **Ayuntamiento de Madrid** en un caso donde se demostró que se había pagado la multa a un organismo no competente por falta de claridad de la información que aparecía en el acta de la denuncia. En concreto, un agente de la Policía municipal, a partir de un convenio de colaboración con la Dirección General de Tráfico, entregó al ciudadano una denuncia por circular con su vehículo estando de baja en el seguro obligatorio de responsabilidad civil. Queriendo asumir su responsabilidad, y beneficiarse de la reducción legal, se decidió a pagar de conformidad con el procedimiento abreviado, pero lo hizo a favor del organismo municipal que le había entregado la denuncia, cuando correspondía hacerlo a la Jefatura Provincial de Tráfico. El organismo municipal no quiso asumir ninguna responsabilidad en el asunto, afirmando que el ciudadano tenía suficiente información para saber el organismo al que se debía dirigir. Ese no es el criterio del Defensor del Pueblo, toda vez que en el apartado «Advertencia» del boletín que se entregó, en la parte superior del recuadro, figuraba marcada la casilla JPT (Jefatura Provincial de Tráfico, C/ Arturo Soria, 143), y/o la clave 301 así como que no debía presentar alegaciones hasta recibir notificación de dicho organismo, sin añadir que tampoco se podría hacer el pago de la multa, lo que se ha rectificado posteriormente por el municipio. El ayuntamiento ha reconocido que se habían dado más casos como el del interesado, y que para evitarlos se tenían en estudio diversas medidas, pero se ha opuesto a iniciar un expediente de responsabilidad

patrimonial, ni siquiera por el hecho de que, al recibir en sus arcas un ingreso indebido, no se hubiera dirigido inmediatamente al ciudadano para poner en su conocimiento que no procedía, dándole la oportunidad de que lo hiciese a la Dirección General de Tráfico (18016656).

Errores de derecho

Se emitió denuncia por considerar infracción que el vehículo afectado no llevase el distintivo del país y se resolvió que en la fecha de su matriculación no resultaba exigible tal distintivo. Sin embargo, en el curso de las actuaciones de esta institución con la **Dirección General de Tráfico,** se pudo rectificar el error jurídico producido, emitiendo un nuevo informe el agente denunciante acorde a las alegaciones formuladas (18013866).

Al recibirse la denuncia de unos agentes de la autoridad, el denunciado abonó dentro de los 20 días naturales siguientes la multa que se proponía con el descuento legal, creyendo que así había cumplido con su obligación y que el procedimiento finalizaba. No obstante, posteriormente se le notificó otra denuncia, donde aparecía una infracción distinta, con una sanción superior, para cuyo pago se le indicaba que lo que había ya abonado se tomaría como un pago a cuenta. Se le informó de que los agentes se habían equivocado al anotar la infracción, estando el instructor legitimado para corregir el error iniciando un nuevo expediente de conformidad con el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, que aprobó el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, obviando que lo allí dispuesto no se podría oponer a lo establecido en la Ley de Tráfico, con respecto a las consecuencias del pago de la multa en el procedimiento abreviado, y que de hacerse se estaría vulnerando el principio de legalidad. Además, en la propuesta de inicio del segundo expediente no se había concretado la norma que recogía la nueva infracción anotada y si esta tenía que ver con la edad del acompañante del conductor de la motocicleta, y si se había valorado que en las actuaciones no se habían practicado pruebas para establecerla. Los motivos de nulidad aducidos por esta institución fueron estimados por la **Dirección General de Tráfico** que acordó la revocación de actuaciones (16012535).

Por el estacionamiento de un vehículo sobre la acera se emitieron dos denuncias al ciudadano, que pagó la primera y, en fase de apremio, se opuso a la segunda solicitando su nulidad en función del principio *«non bis in ídem».* Esta institución ha realizado igual Sugerencia al organismo correspondiente, mencionando que según el artículo 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, «no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en los que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento», como era la segunda denuncia al vehículo

del interesado. En la actualidad se desconoce la posición del **Ayuntamiento de Logroño** sobre tal Sugerencia (19003015).

Lengua utilizada en el procedimiento sancionador

La problemática derivada de la señalización de tráfico solo en lengua catalana ha tenido como consecuencia la remisión de diversos recordatorios de deberes legales a varias administraciones locales catalanas.

A los **ayuntamientos de Tarragona, Vilafranca del Penedés, El Masnou y Pineda de Mar** el Defensor del Pueblo les ha recordado la necesidad de dar cumplimiento al artículo 56 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que establece que «[L]as indicaciones escritas de las señales se expresarán, al menos, en la lengua española oficial del Estado».

Si los ayuntamientos pretenden que los ciudadanos cumplan la normativa de tráfico, la señalización en los municipios debe ajustarse escrupulosamente a la legalidad.

No en todos los casos detectados se ha propuesto la revisión de oficio de un expediente sancionador: en los supuestos en los que, a pesar de estar en catalán, la información era perfectamente comprensible por cualquier persona que solo hablara castellano, no se consideró conveniente sugerir la revisión del expediente y solo se envió el Recordatorio de deberes legales al consistorio (18019641, 19013878 y 19018227).

Más rocambolesco resultó el contenido de una resolución de la **Diputación de Barcelona** en la que se aconsejaba a un ciudadano vasco residente en Algorta (Vizcaya) que si tenía dudas sobre la interpretación de la señalización en el municipio de El Masnou, debía haber llamado a un policía para que le tradujera la leyenda de la señal. El Defensor del Pueblo sugirió la revisión de oficio del expediente sancionador, y dicha Sugerencia fue aceptada por la citada diputación (19002781).

En otros casos, los denunciados se quejaron de que las notificaciones recibidas en el marco de un procedimiento sancionador estaban únicamente en catalán y no las entendían. En lo que se refiere a la regulación del uso de la lengua catalana, hay que considerar que el artículo 3 de la Constitución, tras establecer que el castellano es la lengua española oficial del Estado, dispone que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas, de acuerdo con sus estatutos, y que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

En la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, de la Generalitat de Cataluña, se establece que el catalán y el castellano, como lenguas oficiales, pueden ser

utilizadas indistintamente por los ciudadanos y ciudadanas en todas las actividades públicas y privadas sin discriminación, existiendo un compromiso especial de las instituciones de Cataluña para promocionar el conocimiento del catalán y fomentar su uso entre los ciudadanos y ciudadanas, con independencia de su carácter oficial.

Establece dicha norma que los actos jurídicos realizados en cualquiera de las dos lenguas oficiales tienen, por lo que se refiere a la lengua, plena validez y eficacia, y que las administraciones locales y las demás corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y empresas que dependen de las mismas y los concesionarios de sus servicios deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellos.

También deben utilizarlo normalmente en las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en el ámbito lingüístico catalán, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a recibirlas en castellano, si lo solicitan.

En los supuestos planteados, se revisó la documentación aportada para comprobar si el ciudadano lo había solicitado al recibir la primera notificación. De haber sido así, se hubieran iniciado actuaciones con las administraciones afectadas, pero al no haberlo solicitado expresamente, la queja no se admitió a trámite y se procedió a su archivo.

Madrid Central y el procedimiento sancionador

La implantación del proyecto de Madrid Central ha planteado diversa problemática que, poco a poco, se va resolviendo. Se trata de un proyecto que implica mucho esfuerzo, no solo del Ayuntamiento de Madrid, sino de toda la ciudadanía, especialmente de los que residen y/o trabajan en ese perímetro.

Algunos residentes se han quejado de la falta de información sobre las medidas implementadas con Madrid Central, aunque es necesario recordar que toda la información se ha publicado oficialmente. Se encuentra, asimismo, disponible en la página web del ayuntamiento y, además, se han realizado diversas campañas de información con carácter previo y durante su puesta en funcionamiento.

El conflicto se plantea cuando, transcurridos unos meses, al ciudadano le empiezan a llegar multitud de notificaciones de denuncias por acceso a la zona sin autorización. En el caso de algunos residentes o de personas que trabajan en esa zona, se han encontrado en que tienen más de 45 expedientes sancionadores como consecuencia del acceso diario al perímetro. Se da la circunstancia de que el plazo de prescripción de las infracciones leves es de tres meses, por lo que cuando toman conciencia de que están infringiendo la normativa, ya han sido denunciados en

reiteradas ocasiones. Todos los afectados coinciden en señalar que si el ayuntamiento les hubiera advertido de la infracción, no hubiesen reincidido en dicha conducta. A día de hoy hay conductores con deudas de más de 6.000 euros en sanciones de tráfico por el motivo expuesto, aunque la casuística es muy diversa. El Defensor del Pueblo se ha dirigido al **Ayuntamiento de Madrid** solicitando que se adopte una solución razonable sin que prime el afán recaudador. No es ocioso recordar que la moratoria que impuso la corporación municipal en la zona de Madrid Central, posteriormente levantada a raíz de varios pronunciamientos judiciales, provocó confusión en la ciudadanía (19019474, 19019600, 19020067 y otras).

3.7.2 Otras cuestiones de tráfico

En 2019 se ha proseguido una actuación iniciada hace más de cuatro años sobre la necesidad de modificar el Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores. La **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento** ha informado de que el grupo de trabajo creado para llevar a cabo la modificación ya ha finalizado la fase de consulta pública previa, restando por recibir el resultado de la consulta que se ha efectuado a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas y de los sectores afectados, tras lo cual se elaborará un primer borrador (16009431).

Personas con movilidad reducida

Los problemas que afectan a las personas con movilidad reducida son de especial interés para el Defensor del Pueblo.

Una de la quejas que motivó la intervención de esta institución fue la comunicación de un ciudadano que mostraba su preocupación por la falta de contestación del **Ayuntamiento de Jaén** al escrito que había presentado con relación a la falta de adaptación de la Ordenanza Municipal Reguladora del estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida en el casco urbano de Jaén, aprobada en fecha 25 de julio de 1997, así como del Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía.

En el informe enviado por el consistorio se indicó que había contestado «telefónicamente» al compareciente. A este respecto, cabe indicar que el trámite de contestación verbal a las solicitudes de los interesados no está contemplado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La Administración está obligada a responder al ciudadano que acude a ella y ha de ofrecer una respuesta por escrito, rápida y jurídica. Se trata de una de las manifestaciones legislativas del derecho a obtener una respuesta expresa dentro de plazo. La Administración municipal no puede optar por llamar al interesado y de esta forma dar por cumplimentado el trámite de contestación a la solicitud.

Este marco jurídico configura un sistema de garantías del ciudadano en su relación con la Administración, que descansa sobre mecanismos de participación y conlleva la necesidad de resolver expresamente, como regla general, las solicitudes y recursos que se formulen, y que esa resolución esté motivada y notificada a los interesados.

En consecuencia, se formuló al Ayuntamiento de Jaén una Recomendación al objeto de que se procediera a la adaptación de la normativa local en materia de reservas y señalización de estacionamiento de vehículos de personas con movilidad reducida, a la normativa vigente en esta materia, modificando la señalización existente en las calles de la ciudad de Jaén que no se adaptara a dicha normativa.

Asimismo, se recordó al consistorio que debía ajustar escrupulosamente su funcionamiento al artículo 103.1 de la Constitución y a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, rigiendo su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a la ciudadanía.

El consistorio contestó al Defensor del Pueblo comunicando que aceptaba la Recomendación formulada y que se procedería a efectuar la adaptación a la mayor brevedad (18016930).

En otro de los casos estudiados a lo largo de este año, una beneficiaria de tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida se dirigió a esta institución lamentando las dificultades con las que se encontraba cuando viajaba a otra comunidad autónoma diferente a la que había expedido su tarjeta de estacionamiento. En su caso concreto, la tarjeta se había expedido en Torrelodones (Madrid) y la Policía local del Puerto de Santa María (Cádiz) no la consideraba válida.

El artículo 4 del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, establece que «[L]as tarjetas de estacionamiento concedidas por las administraciones públicas competentes tendrán validez en todo el territorio español sin perjuicio de su utilización en los Estados miembros de la Unión Europea, en los términos que los respectivos órganos competentes tengan establecido en materia de ordenación y circulación de vehículos».

El requisito de que el modelo de tarjeta incluya medidas de seguridad contra su falsificación es común a las tarjetas expedidas en la Comunidad de Madrid, cuya

normativa reguladora, concretamente el Decreto 47/2015, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, lo contempla expresamente en el artículo 4.2, y se incluye en las tarjetas, como elementos de seguridad, no solo una imagen con el logo y el nombre de la comunidad autónoma, sino también un número y un indicativo de RCM-FNMT, conforme con la Recomendación 98/376/CE, de 4 de junio, adaptada por la Recomendación 2008/2005/CE que considera «deseable que los Estados miembros prevean elementos de seguridad para impedir la falsificación o imitación fraudulenta de dicha tarjeta de estacionamiento», pero no concreta la medida, siendo tan válida la implantada por la Junta de Andalucía como la de la Comunidad de Madrid. Se formuló al **Ayuntamiento del Puerto de Santa María** un Recordatorio de deberes legales.

Asimismo, la ciudadana trasladó al Defensor del Pueblo una propuesta que, a su vez, esta institución remitió a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,** y a la **Dirección General de Tráfico,** al objeto de que estudiaran la viabilidad de creación de un registro nacional de tarjetas de estacionamiento para personas con movilidad reducida, para que las administraciones pudieran comprobar, con mayor celeridad, la autenticidad y vigencia de las tarjetas expedidas en todo el territorio nacional. Este expediente se encuentra en trámite (19001480).

Esta situación suele darse con relativa frecuencia. En otros casos, el problema derivaba de la imposibilidad de una Administración para poder comprobar los datos de una tarjeta de estacionamiento expedida por otra comunidad autónoma, a los efectos de otorgar una autorización de circulación por un área de circulación restringida.

Este supuesto fue planteado por una ciudadana gallega que expuso su disconformidad con la actuación del Ayuntamiento de Madrid en la tramitación de su solicitud de autorización para su hijo, titular de una Tarjeta de Estacionamiento para Personas con Movilidad Reducida (TEPMR), para circular en el Área de Madrid Central. El menor tenía reconocida por la Xunta de Galicia un grado de discapacidad del 65 %, y se le exigía la tramitación presencial de la solicitud, al no constar la TEPMR del menor en su base de datos, por estar expedida por otro ayuntamiento y no poder realizar el correspondiente cotejo, exigiendo al administrado o a su representante, desplazarse de Galicia a Madrid, a los solos efectos de que el consistorio pudiera comprobar la autenticidad y vigencia de la tarjeta de estacionamiento.

El 29 de marzo de 2019, el Defensor del Pueblo dirigió una Sugerencia al **Ayuntamiento de Madrid,** instándole a la aplicación del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, para que el consistorio realizara las comprobaciones telemáticas que se consideren oportunas, evitando a la ciudadana las molestias que no tiene el deber jurídico de soportar. El problema ha sido

resuelto satisfactoriamente, debiéndose a un problema puntual de conectividad (19003835).

Estacionamiento delante de vados

El estacionamiento delante de vado correctamente señalizado por parte de los titulares de dicho vado también ha sido objeto de actuaciones por parte de esta institución. Un compareciente se quejó de que la Ordenanza Municipal de Osuna (Sevilla) permitía que los titulares de los vados pudieran estacionar en dichas reservas y consideraba que se trataba de una situación de privilegio inadmisible y contraria al ordenamiento.

En fecha 16 de mayo de 2019, el Defensor del Pueblo inició actuaciones con el **Ayuntamiento de Osuna,** comunicando que se había revisado la Ordenanza Municipal sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial de ese municipio, y se observaba que, efectivamente, el artículo 24.2 d), establecía que «Queda prohibido estacionar [...] [D]elante de los vados señalizados correctamente, a excepción del titular del vado debidamente autorizado».

El Defensor del Pueblo compartía el criterio del compareciente de que la redacción de este artículo suponía, en la práctica, que el titular del vado no solo disponía de una reserva de paso para acceder a un inmueble, sino que también tenía una reserva de estacionamiento en la vía pública.

El vado se señaliza con la señal R-308, y no reconoce al titular de la licencia ninguna reserva de estacionamiento sobre el tramo de la acera ni sobre el espacio de la vía pública que coincida con el de acceso al inmueble.

Al entender que el artículo 24.2 d) de la Ordenanza Municipal sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial del municipio de Osuna contravenía lo dispuesto en el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, se recomendó al consistorio que procediera a la modificación de la normativa municipal. La aceptación de la citada Recomendación fue comunicada a esta institución el día 16 de noviembre de 2019 (19008069).

Aparcamiento en el barrio de Cortes de Madrid

La escasez de plazas de estacionamiento es un problema de difícil solución en las grandes ciudades. En el año 2017, como consecuencia de la queja presentada por una asociación vecinal del barrio de Cortes (integrado en el perímetro de Madrid Central), se

iniciaron unas actuaciones con el **Ayuntamiento de Madrid** encaminadas a verificar el cumplimiento de la obligación de destinar el 75 % de las plazas disponibles a plazas de aparcamiento para residentes.

En fecha 4 de julio de 2019, se enviaron al consistorio una serie de consideraciones con relación al cómputo de las plazas denominadas de uso mixto. Nada impide que puedan existir plazas mixtas, y el artículo 49.4 c) de la Ordenanza de Movilidad Sostenible establece la posibilidad de que una misma plaza tenga un régimen de estacionamiento distinto en función del horario.

Ahora bien, el problema radicaba en el cálculo poco objetivo que se estaba realizando de dichas plazas: no puede contabilizarse de igual forma una plaza de estacionamiento que está disponible para los residentes 24 horas/día, que una plaza de estacionamiento que solo está disponible para ellos 12 horas/día (y en horario nocturno), o incluso menos tiempo.

El Defensor del Pueblo recomendó al Ayuntamiento de Madrid que, en el sistema de cálculo de las plazas de estacionamiento mixtas, se tuvieran en cuenta los tiempos de uso según el régimen de estacionamiento, a fin de que la estimación final de las plazas de residentes que existen sea real, justa y conforme a los porcentajes que exige la Ordenanza de Movilidad Sostenible. Asimismo, se le recordó la necesidad de cumplimiento real y efectivo del artículo 54 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid. En fecha 16 de septiembre de 2019, se recibió el informe del consistorio que detallaba los criterios que se aplican en el cómputo de las plazas de aparcamiento, adjuntando un inventario de las plazas de estacionamiento en cada una de las calles del citado barrio, concluyendo el ayuntamiento que el número total de plazas disponibles para los residentes y los tiempos de disponibilidad para los residentes de las plazas mixtas se ajustaban a la normativa vigente (17007185).

4 MIGRACIONES

Consideraciones generales

Son cuatro los datos principales que resulta necesario manejar para comprender la situación de las personas extranjeras que se encuentran en España. En primer lugar, los extranjeros residentes legales. Tras ellos, quienes solicitan nacionalidad española. A continuación, las personas que solicitan asilo y, por último, en función de su número, las personas que son interceptadas intentando acceder irregularmente a territorio nacional.

En estas consideraciones se hará referencia específica a cada uno de estos colectivos, poniendo de manifiesto las cuestiones más relevantes que se han abordado en 2019. Sin embargo, un año más se ha de hacer referencia a una cuestión común que desde el Defensor del Pueblo se aprecia en el ámbito de la gestión de la inmigración y de la protección internacional en España: carencias estructurales en la gestión de los procedimientos que afectan a un importante número de ciudadanos extranjeros que, por motivos muy diferentes, se encuentran en el país.

Se considera imprescindible que se aborde sin más demora la necesidad de reforzar la coordinación entre los distintos organismos de las administraciones públicas con competencias en la materia y la exigencia de una política migratoria que contemple todo el fenómeno en su totalidad. Esta cuestión ha sido reiteradamente señalada en informes anteriores y, a juicio del Defensor del Pueblo, debería abordarse desde una perspectiva integral que conllevaría una evaluación en profundidad del sistema actual.

El número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor en España, a 30 de junio de 2019, era de 5.535.079. Los ciudadanos de la Unión Europea, sus familiares y los familiares extranjeros de los españoles superan el 60 % de los extranjeros que residen en España. El resto de los extranjeros, nacionales de terceros estados, superan los dos millones de personas.

En las comunidades autónomas de Cataluña, Madrid, Valencia y Andalucía residen el 66 % de los extranjeros. De las quince nacionalidades con más residentes legales en España, ocho de ellas pertenecen a países miembros de la Unión Europea (Rumanía, Reino Unido e Italia). Un año más, el mayor colectivo de residentes extranjeros en España es el rumano, que supera el millón de personas, seguido por el marroquí, que se acerca a las 800.000 personas. A continuación se sitúan los británicos, que rozan los 350.000 residentes legales. La distribución por sexo indica que el 47,8 % del total de extranjeros es mujer.

La edad media de los extranjeros residentes legales en España es de 38,7 años, con grandes variaciones entre los nacionales británicos, que superan los 53 años de media de edad y, los marroquíes, que se acercan a los 32 años de media. Hay más de 125.000 ciudadanos británicos que superan los 65 años.

Con respecto a los menores de edad, resulta destacable que 425.000 extranjeros residentes legales tienen menos de 16 años.

El número de extranjeros con autorización de residencia de larga duración representa casi el 84 % de las autorizaciones de residencia en régimen general.

Por lo que se refiere a las personas extranjeras interceptadas cuando intentaban acceder a territorio nacional, su número en 2019 asciende a 32.513 personas. Esta cifra contrasta con la de 2018, año en el que fueron 64.298 personas. Este descenso es generalizado en las entradas marítimas a la península, Baleares y a Ceuta y Melilla; pero no a Canarias, donde se ha doblado el número de entradas respecto de 2018 (2.698 frente a 1.391).

El incremento más significativo en cifras durante el año 2019 corresponde a las solicitudes de protección internacional. Así, mientras que 2018 finalizó con 55.668 nuevos expedientes, 2019 ha finalizado con un récord histórico de 118.264 nuevas solicitudes. Los ciudadanos venezolanos y colombianos suman más de la mitad de estas. Las siguientes tres nacionalidades más relevantes numéricamente corresponden a países centroamericanos: Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Para finalizar con la exposición de las cifras y pasar al análisis de la situación actual, hay que recordar que más de un millón de personas extranjeras han adquirido la nacionalidad española en estos últimos diez años (de 2009 a 2018). El número de personas con nacionalidad española que residen en el extranjero alcanzó los 2.545.729, a 1 de enero de 2019, según los datos del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE). Esta cifra supone un incremento del 2,5 % respecto a los datos a 1 de enero de 2018. El 61 % de los españoles que residen en el exterior tienen fijada su residencia en América y el 35 % en Europa. En términos absolutos, los mayores crecimientos de población española se registraron en Europa, con casi 38.000 nuevos españoles residentes, y en América, con 20.000. Por el contrario, cabe destacar la variación registrada en Venezuela, donde la población española residente registró un descenso del 9,2 %.

Cuestiones más relevantes durante 2019

A diferencia de lo ocurrido durante 2018, año en el que la cuestión principal fue el récord de entradas por lugares no habilitados (casi 65.000 personas), 2019 ha sido el año en el

que se ha alcanzado una nueva cifra histórica, esta vez referente al número de personas que han solicitado protección internacional (118.264 personas).

Sin embargo, resulta preciso no olvidar, pese a lo espectacular de estas cifras, cuáles son las quejas principales de los más de cinco millones de personas extranjeras que residen legalmente en España. Se refieren, fundamentalmente, a los graves retrasos que padecen sus solicitudes de nacionalidad española por residencia, así como la imposibilidad de obtención de cita, en un plazo razonable, para la realización de cualquier trámite de extranjería. Estas dos cuestiones, que han provocado un importante número de quejas durante 2019, serán abordadas con más detalle en los apartados correspondientes de este informe.

Son dos las materias que, a juicio del Defensor del Pueblo, necesitan una profunda revisión orgánica y funcional. La gestión de la acogida humanitaria de las personas que acceden de manera irregular a España y que por motivos variados no pueden ser expulsadas, y la gestión de la acogida de aquellas personas que solicitan protección internacional. En ambos casos, a través de las actuaciones realizadas se detectan dos carencias fundamentales: primero, varios organismos, adscritos a distintos departamentos ministeriales, con competencias concurrentes y con deficiencias en la coordinación, y, en segundo lugar, falta de participación de las comunidades autónomas y los ayuntamientos en la gestión de la acogida.

Comenzando por el segundo grupo, que es la cuestión que más quejas ha ocasionado en 2019, se reconoce expresamente el esfuerzo realizado por los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia ante el incremento de solicitudes de protección internacional producido en los últimos años. Sin embargo, como ya se indicó en el informe monográfico *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida,* que el Defensor del Pueblo presentó en 2016, la demora en la tramitación de estas solicitudes y la clara insuficiencia de plazas del sistema de acogida afecta a la credibilidad de nuestro sistema de protección internacional. Estas cuestiones necesitan ser abordadas de modo integral con urgencia.

La Secretaría de Estado de Migraciones, a través de la Dirección General de Atención Humanitaria, es la competente para gestionar el sistema de acogida para los solicitantes de protección internacional. No ha habido capacidad para la planificación de las medidas de choque necesarias ante el aumento exponencial de solicitudes en un período corto de tiempo. Esta falta de previsión ha supuesto que un número cada vez más considerable de personas con necesidades de protección internacional no vean atendidas sus necesidades. Entre estas personas se encuentran aquellas que no pueden acceder al sistema de acogida porque no consiguen cita para formular sus solicitudes y las que, una vez agotados todos los plazos previstos en el itinerario de acogida, aún no

tienen resuelta su solicitud de protección internacional, a pesar de haber transcurrido con creces el plazo legalmente previsto.

La Subsecretaría del Interior, a través de la Dirección General de Política Interior, que es la encargada de la tramitación y resolución de los expedientes de protección internacional, ha adoptado medidas que son expresamente reconocidas por el Defensor del Pueblo que, a medio plazo, contribuirán sin duda a una sustancial mejora del sistema. Sin embargo, el número de expedientes sin resolver de años anteriores y la carencia de medios humanos y materiales que históricamente arrastra la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), han hecho que las medidas puestas en marcha por el citado organismo no hayan dado aún los resultados previstos. En el apartado correspondiente al asilo se abordarán con más detalle las medidas adoptadas, así como la valoración que realiza el Defensor del Pueblo de ellas.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Seguridad, a través de la Dirección General de la Policía, que tradicionalmente había colaborado de manera puntual en las entrevistas de protección internacional, ha visto desbordada su capacidad ante el incremento de solicitudes, y ha provocado numerosas quejas durante 2019. Esta cuestión será abordada también con detalle en el apartado correspondiente.

La segunda cuestión que, un año más ha sido objeto de supervisión y causa de quejas constantes, se refiere a la actuación de la Administración respecto a los extranjeros que son interceptados intentando acceder irregularmente a territorio español y la de aquellos que, por razones diversas, vuelven a caer en situación de irregularidad documental. Resulta preciso insistir una vez más que no le corresponde al Defensor del Pueblo establecer la política de inmigración, pero sí le toca supervisarla de manera cuidadosa para comprobar su adecuación con el catálogo constitucional de derechos y libertades.

En pocos ámbitos del derecho administrativo se produce una tensión más evidente entre las normas y su aplicación práctica, lo que tiene especial incidencia a causa de la rotundidad de los instrumentos que la legislación ha puesto en mano de la Administración para asegurar el cumplimiento de la normativa de extranjería. Por este motivo, cobra especial importancia que, frente a esa rotundidad, las garantías que ofrece nuestro sistema para la defensa de los derechos de los más débiles, tales como la asistencia letrada, la presencia de intérpretes, información sobre protección internacional, protección a la infancia o detección de indicios de trata, funcionen y no se conviertan en meras cuestiones formales.

Han continuado las actuaciones que se iniciaron en el último trimestre de 2017, realizando visitas no anunciadas a los principales puntos de llegada de pateras. Se han continuado analizando, tanto las condiciones de privación de libertad como el estado de

las instalaciones. Durante todo el año 2019, se ha supervisado el grado de cumplimiento de las distintas recomendaciones que el defensor del pueblo (e.f.) formuló en la comparecencia ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con esta institución, en el mes de febrero de 2018. Se formularon varias recomendaciones para intentar mejorar las condiciones de recepción y acogida de estas personas así como de las medidas a adoptar para ser más eficaces en la detección de personas con necesidades de protección internacional, menores de edad y víctimas de trata de seres humanos.

Se ha avanzado en la construcción de infraestructuras más dignas para la primera acogida de las personas que llegan en patera y se han dado los primeros pasos para la mejora en profundidad de las instalaciones de los centros de internamiento de extranjeros.

Tras más de treinta años de llegadas a las costas españolas, debería encontrarse la manera de conjugar el control eficaz de las fronteras con el cumplimiento de las obligaciones internacionales de detección inmediata y protección de aquellas personas que necesitan protección internacional, son menores de edad o presentan indicios de trata de seres humanos. Una vez más, como ya indicó el defensor del pueblo (e.f.) en la citada comparecencia, se ha de insistir en la necesidad de mejorar la coordinación eficaz y efectiva para evitar esa suerte de carrera contra el tiempo en la que se acaba convirtiendo cada nueva llegada que no solo no ofrece respuesta a los problemas de fondo, sino que tampoco logra cohonestar adecuadamente la protección de los derechos de las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad con los intereses del conjunto de la sociedad.

4.1 EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

4.1.1 Atención a emigrantes

Como se ha indicado en las consideraciones generales, según los últimos datos publicados de la estadística del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero, a 1 de enero de 2019, 2.545.729 de españoles residían en el extranjero. Esta cifra supone, un año más, un incremento respecto del año anterior. En este caso, el aumento es del 2,5 % (62.921 personas) respecto a los datos a 1 de enero de 2018.

Por continente, el 61 % de los españoles en el extranjero tenían fijada su residencia en América, el 35,4 % en Europa y el 3,6 % en el resto del mundo. Los mayores aumentos de inscritos durante el año 2018 se dieron en Europa (37.873 más) y América (20.033 más). El 32,2 % de los españoles residentes en el extranjero nacieron en España, el 58,6 % en su actual país de residencia y el 8,9 % en otros países.

También se comprueba, un año más, que este incremento de residentes españoles en el extranjero no lleva aparejado un incremento en los medios materiales y personales en los servicios consulares. Por tanto, las quejas que se reciben se centran fundamentalmente en cuestiones que, de uno u otro modo, tienen que ver en su práctica totalidad con esta carencia de medios.

Se iniciaron actuaciones ante la **Dirección General de Migraciones,** tras recibir una queja de un ciudadano al que se le había denegado la solicitud de pensión asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados, al amparo del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados. La denegación se basaba en la no acreditación de ser español de origen, ni de un período de residencia en España de ocho años previos a la solicitud. Tras comprobar que el certificado de nacimiento expedido en La Habana (Cuba) acreditaba su condición de español de origen, se revocó de oficio la resolución denegatoria y se le concedió la pensión por ancianidad (19001657).

4.1.2 Asistencia y protección en el exterior

Una española residente en Guayaquil (Ecuador) solicitó al Defensor del Pueblo apoyo en la remisión de un recurso contencioso-administrativo dirigido al Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por carecer de recursos económicos suficientes para litigar.

Exponía su disconformidad con la resolución denegatoria de su solicitud de prestación económica por ancianidad para españoles residentes en el exterior, desestimada en recurso de alzada resuelto por la **Secretaría General de Inmigración y Emigración,** a través de la Consejería de Empleo y Seguridad Social de la Embajada de España en Ecuador. La resolución desestimatoria era ajustada a derecho, puesto que la interesada no cumplía con el requisito de la residencia en España previa a la presentación de la solicitud, motivo por el cual se desestimó el recurso.

No obstante, teniendo en cuenta su delicada situación personal, se le informó de las ayudas asistenciales que se tramitan desde el **Consulado General de España en Guayaquil,** a fin de que solicitase información y valoración de su caso, por si pudiera beneficiarse de algún otro tipo de ayuda, información que se ha podido comprobar que se encuentra disponible en la página web del consulado (18015031).

Tras recibir el escrito de un ciudadano español residente en Barranquilla (Colombia), en el que manifestaba la preocupación de los españoles residentes en el Caribe colombiano por las noticias publicadas de que se iba a proceder al cierre del Consulado General de España en Cartagena de Indias, sin atribuirle propiamente el carácter de queja, se solicitó información al respecto al **Ministerio de Asuntos**

Exteriores, Unión Europea y Cooperación, desde el que se confirmó que, con el fin de adaptar la red de oficinas consulares españolas a las necesidades de los ciudadanos españoles en el extranjero, se había realizado un análisis de su despliegue consular. De dicho estudio se desprendía que algunos consulados generales cuentan con una colonia bastante reducida y la actividad consular (expedición de documentos, registro civil, notaría, etc.) está claramente por debajo de la media. Entre estos consulados generales se encuentra el mencionado de Cartagena de Indias, así como los de Alejandría y Génova, por lo que se decidió cerrar dichas dependencias consulares con el objeto de poder abrir otros en ciudades donde se registra una alta demanda de servicios consulares.

Se indicaba, no obstante, que el cierre no implicará la desaparición de la presencia consular española en Cartagena de Indias, dado que se iban a iniciar las gestiones necesarias para el nombramiento de un cónsul honorario en la ciudad, quien realizaría labores tales como el cotejo de fotocopias, expedición de salvoconductos, gestiones sobre pérdida de documentación y visitas a españoles accidentados o en situaciones de emergencia (19011245).

En los últimos días de 2019, se recibió la queja de un ciudadano ante la imposibilidad de obtener un poder en el **Registro Civil Consular de España en Los Ángeles (Estados Unidos),** así como sobre la respuesta recibida por parte del departamento de notaría de dicho consulado general. Debía contestar una demanda en un plazo de 20 días a través del servicio de notaria, obteniendo como respuesta que el servicio no estaría disponible hasta finales de enero de 2020 y que, en ese momento, la primera cita disponible era para el 13 de febrero. Se dará cuenta del resultado de las actuaciones en el próximo informe anual (19022798).

En el mismo estado se encuentra la queja de un ciudadano sobre la demora en la expedición de un libro de familia por parte del Consulado Honorario de España en Cali (Colombia). Su solicitud fue realizada en septiembre de 2019 y dos meses después aún no había obtenido contestación, pese a haber reiterado su petición (19023180).

4.1.3 Presos españoles en el extranjero

El Defensor del Pueblo, en el marco de sus competencias, supervisa la actuación consular, a fin de comprobar que se presta la debida asistencia, protección y asesoramiento a la ciudadanía española en el exterior. Esta labor se realiza en mayor medida en los casos que afectan a personas que están en situaciones de necesidad, privadas de libertad, y dentro de estos, a los condenados a cadena perpetua.

La supervisión supone, a su vez, comprobar e intentar garantizar que la información consular que reciben los familiares sobre el interno es suficiente, máxime

teniendo en cuenta que en ocasiones esta es la única de la que disponen como consecuencia de factores muy diversos, algunos de ellos tan básicos como el desconocimiento del idioma del país en el que se encuentran presos y de sus sistemas jurídicos y penitenciarios.

Del estudio de los casos recibidos a lo largo de los años, se ha podido comprobar que la intensidad de la labor diplomática y consular que se realiza, tanto con los presos españoles como con sus familiares, es dispar, dependiendo en muchos casos del grado de implicación que los funcionarios asuman en el marco de sus competencias. Así, en ocasiones los familiares de los presos manifiestan que mantienen una comunicación fluida con los servicios exteriores españoles, mientras que, en otros casos, se han recibido quejas relativas a la falta de respuesta a sus demandas de información o asistencia por parte de dichos servicios.

En cuanto a los países con mayor número de quejas abiertas, tras la significativa reducción en 2018 del número de presos españoles en **Perú,** a lo largo de 2019 nuevamente se han incrementado las quejas por las demoras en los expedientes de traslado a España. Según se ha informado, se debe al endurecimiento por parte de los órganos judiciales de los requisitos para exonerar de las multas, que en muchos casos llevan aparejadas las condenas y a las que, en la mayoría de los casos, ni los internos, ni sus familias pueden hacer frente puesto que carecen de los recursos económicos suficientes. Así, en algún caso, tras no conseguir ser exonerado del pago de la multa, se ha optado por solicitar la redención de la condena (13030232).

En **México** se ha realizado el seguimiento de la situación de dos ciudadanos españoles, uno de ellos preso en la demarcación consular de Monterrey y el otro en la de Guadalajara. En ambos casos, la asistencia consular que reciben es adecuada. No obstante, la peligrosidad en los desplazamientos por determinadas zonas del país ha impedido que fuesen visitados por parte del personal consular español con la frecuencia que sería deseable (12013324).

En **Panamá** se han seguido actuaciones respecto a la situación de dos presos. El traslado a España de uno de ellos ya había sido autorizado (13021112).

En **Paraguay,** se siguen actuaciones relativas a un ciudadano que se encontraba en arresto domiciliario y pendiente de que se dictase la correspondiente resolución judicial que autorizase su expulsión del país, situación que no ha variado en los últimos años, tal y como se ha reflejado en los distintos informes anuales (16017001).

A lo largo de 2019, se ha tenido conocimiento de la situación de emergencia carcelaria, declarada por las autoridades ecuatorianas en la prisión regional Guayas, de **Guayaquil (Ecuador),** como consecuencia de las revueltas producidas entre bandas rivales por el control de las prisiones. En este caso, los representantes consulares

españoles se reunieron con la dirección del centro penitenciario para que se garantizase la entrega de las ayudas a los internos españoles allí recluidos, ocho en total, si bien únicamente uno se ha dirigido a esta institución, así como para que se atendiesen las necesidades farmacológicas que pudiesen surgir. Tras dichas revueltas, se han retomado las visitas consulares a prisión (15006120).

Asimismo, se han seguido los casos de tres españoles presos en cárceles de **Argentina,** que son visitados por los servicios consulares. En uno de los casos, su salud se va deteriorando por los años de reclusión que va acumulando y desde dichos servicios consulares se han ido tramitando las solicitudes correspondientes a fin de que se le realicen diversas pruebas médicas. En dos ocasiones han sido rechazadas sus solicitudes de excarcelación y expulsión del país (15018336).

Tras la visita que en el mes de diciembre de 2018 técnicos de esta institución realizaron a las cárceles de La Modelo y El Buen Pastor, de **Colombia,** tal y como se mencionaba ya en el informe del pasado año, se han seguido actuaciones sobre la situación de ocho ciudadanos españoles allí recluidos, seis hombres y dos mujeres, con los que se mantuvieron entrevistas en el transcurso de dichas visitas.

Durante 2019, una fundación española también realizó visitas a cárceles colombianas, dando traslado a esta institución de las deficiencias detectadas relativas a la situación de los presos españoles que fueron visitados (13007068).

Por su parte, en **Venezuela** se han seguido los casos de dos españoles. Uno de ellos fue extraditado a España en los últimos días de 2018. El otro español, durante 2019, fue traslado desde su anterior destino a una prisión de Caracas, lo que ha facilitado la asistencia y visitas consulares. Pese a ello, alguna visita consular que estaba programada durante los primeros días de 2019 tuvo que ser suspendida por las movilizaciones que se estaban produciendo en el país (15011361).

En **Uruguay,** desde 2013 se siguen actuaciones relativas a un ciudadano español preso desde 2008 y cuya condena aún no era firme. A lo largo de estos años se ha podido comprobar que la asistencia consular que recibe es correcta (12015565).

En **Brasil,** en el mes de septiembre de 2019, había 35 españoles presos. Es en Sao Paulo donde se encontraban la mayoría de ellos, 20, y el resto lo estaban en cárceles de Brasilia, Porto Alegre y Río de Janeiro. El defensor del pueblo (e.f.) visitó en noviembre de 2019 a varias ciudadanas españolas allí reclusas, con motivo de una estancia en aquel país para asistir a la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). Se ha de resaltar expresamente la colaboración con la Procuraduría Federal de Brasil, gracias a cuyas gestiones se adelantó el traslado a España de una presa, que estaba a punto de dar a luz. Se ha solicitado información al **Ministerio de Asuntos**

Exteriores, Unión Europea y Cooperación sobre la situación de otros cinco españoles privados de libertad en aquel país (17016712).

En los **Estados Unidos de América,** se han seguido los casos de seis ciudadanos, uno de los cuales fue puesto en libertad en el mes de octubre de 2019 y regresó a España. Las dimensiones del país hacen que los presos españoles no sean visitados por los servicios consulares con la suficiente frecuencia, si bien se intenta suplir esta carencia mediante la atención por otros medios. A su vez, se ha podido comprobar que se mantiene convenientemente informadas a sus familias o allegados, que en algunos casos residen en el mismo país, evitando el desarraigo que este tipo de condenas suele llevar aparejado (09014801).

Marruecos es el país norteafricano en el que un mayor número de españoles se encuentran privados de libertad. Dos en la demarcación consular de Agadir, cuatro en Nador, cinco en Casablanca, 28 en Rabat y 44 en Tetuán. Todos hombres, excepto cinco mujeres. Durante una visita realizada por personal de esta institución al Penal Arjat I de Rabat, se mantuvieron entrevistas con tres internos españoles. También durante 2019, recibieron visitas de dos fundaciones españolas, acompañados por personal del consulado.

En algún caso, pese a reunir los requisitos para poder ser trasladado a España, el interno se encuentra con la dificultad de no haber conseguido ser exonerado del pago de la multa de aduanas que le fue impuesta en el marco de su condena.

Por otra parte, tras recibir un escrito de familiares de presos españoles en Marruecos, quejándose de que las visitas consulares se habían reducido, pasando a ser trimestrales en lugar de mensuales, antes de concluir 2019 se iniciaron actuaciones con el **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación,** quién informó de que las visitas siguen siendo mensuales, excepto las que se realizan desde el Consulado General de España en Rabat que sí son trimestrales y ello pese a ser la segunda demarcación consular con mayor número de presos españoles, tal y como se ha reflejado anteriormente (14001280).

En el continente asiático, han continuado las actuaciones sobre la situación de un ciudadano español, preso en **India,** del que se ha venido informando en los últimos años. No se han autorizado las llamadas telefónicas del interno desde prisión, tanto con su familia como con los servicios consulares españoles. Esta situación se viene produciendo desde noviembre de 2018, pese a las numerosas gestiones realizadas por el servicio exterior español. Las autoridades indias alegan que su interpretación de la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares no contempla el acceso telefónico. No obstante, sí ha sido visitado en prisión por los representantes consulares,

quienes a su vez están en contacto telefónico, tanto con los responsables de la prisión como con la familia del interno (14000594).

Por su parte, en **Tailandia** se siguen actuaciones sobre dos ciudadanos españoles privados de libertad. Una de ellos, en los primeros meses de 2019 pudo finalmente regresar a una cárcel de España para terminar de cumplir la condena que le fue impuesta. En el otro caso, preso desde 2016, la condena a muerte fue ratificada por el Tribunal Supremo de Tailandia en el mes de noviembre de 2019, agotando así la vía judicial. En este caso, ya únicamente cabría solicitar un perdón real individual al monarca tailandés, a fin de que la pena fuese sustituida por cadena perpetua (11009832).

Asimismo, un ciudadano español fue detenido en mayo de 2019 en **Sri-Lanka,** por no haber podido renovar el visado durante las revueltas producidas en el país como consecuencia de los atentados terroristas ocurridos un mes antes. Finalmente, fue puesto en libertad el 29 de noviembre de 2019, tras serle conmutada la pena por la deportación del país (19020029).

En **Qatar** se está haciendo el seguimiento de la situación de un preso español condenado a cadena perpetua (19019895).

Continúan las actuaciones abiertas respecto de un ciudadano español que se encuentra en prisión en **Eslovenia.** Según la información recibida, en febrero de 2020, al cumplir los dos tercios de la condena impuesta, tenía previsto solicitar la libertad condicional (18017066).

En **Francia,** se han recibido escritos de las familias de dos ciudadanos españoles privados de libertad. Uno de ellos, que había sido detenido en el mes de septiembre, fue liberado el siguiente mes de octubre tras el juicio, al que asistió su familia. En el segundo caso, detenido en Perpiñán, se ha podido comprobar que dichos servicios mantienen informados a sus familiares y le prestan al interno la ayuda consular que requiere (16001865).

En la prisión **italiana** de Trapani (Sicilia) se encuentra privado de libertad un ciudadano español con problemas de salud que aún no ha podido solicitar su traslado a España, ya que la sentencia no es firme (18020087).

En un hospital penitenciario de **Portugal,** desde el mes de marzo de 2018, se encuentra ingresado un ciudadano español que sufrió un grave accidente de circulación que le dejó importantes secuelas. Su situación sanitaria es complicada por lo que ha tenido que ser intervenido en diversas ocasiones, teniendo aún programadas varias intervenciones más. Se ha podido comprobar que está siendo convenientemente atendido por los servicios consulares españoles, contando asimismo con el apoyo de una fundación española (19012132).

Por último, en **Turquía** se han seguido los casos de tres españoles presos. Dos ya han iniciado sus expedientes de traslado a España que se encuentran en tramitación. Uno de ellos se encuentra en régimen abierto, por lo que es él mismo quien en ocasiones acude al Consulado General de España en Estambul. En el tercer caso, al no ser firme la condena aún no lo ha podido iniciar. Se ha comprobado durante la tramitación de las quejas, que están siendo atendidos por los servicios consulares, haciéndoles entrega, cuando no tienen dinero en sus cuentas de peculio, de una ayuda económica (15007305).

4.2 ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

4.2.1 Actuaciones en puestos fronterizos

Durante 2019, la **Secretaría de Estado de Seguridad** ha seguido informando sobre el proyecto de reforma integral y ampliación del puesto fronterizo de El Tarajal (Ceuta), con una inversión estimada en 14,8 millones de euros. El proyecto se incluye en el Plan de medidas para el refuerzo y modernización del sistema de protección fronteriza terrestre en Ceuta y Melilla, que comprende medidas a corto y medio plazo. Ya se ha ejecutado y está operativo el sistema de circuito cerrado de televisión (CCTV) del perímetro fronterizo de Ceuta y la instalación de sistemas de reconocimiento facial de ambos puestos fronterizos. Siguen en proceso de ejecución la adecuación de zonas de tránsito de peatones y otras mejoras en El Tarajal, así como la nueva red de fibra óptica y ampliación del sistema CCTV del perímetro fronterizo de Melilla, cuyo dimensionado está en estudio. En noviembre comenzaron las obras para la modernización y refuerzo de las infraestructuras perimetrales de seguridad en ambas ciudades autónomas, cuya duración se estima en 10 meses. Está contemplada la retirada de las concertinas en todo el recorrido y su sustitución por elementos de contención más eficaces y sin riesgo para las personas; el refuerzo y consolidación de las instalaciones en ciertos tramos, y la demolición y construcción de nuevas infraestructuras en los que presentan mayor vulnerabilidad. A medio plazo, siguen en estudio y desarrollo, la nueva frontera inteligente en el puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla) y la reforma integral y ampliación de El Tarajal. Las actuaciones continúan abiertas (17001530).

Continúan abiertas también las actuaciones iniciadas tras la visita girada en noviembre de 2018 a las dependencias de asilo del puesto fronterizo de Beni Enzar. Como se señaló en el anterior informe anual, las deficiencias advertidas en la asistencia letrada serán tratadas en el apartado correspondiente, bajo el epígrafe expulsiones y devoluciones. Las carencias detectadas respecto a los intérpretes son reconocidas por los dos organismos del Ministerio del Interior con competencias en la materia. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** afirma que la empresa adjudicataria del

servicio no facilitó el intérprete en bambara, a pesar de que le fue reiteradamente solicitado. Añade que, al objeto de no demorar el trámite y facilitar el traslado a la península, se realizaron las primeras entrevistas en francés. Se reconoce también que las entrevistas se realizan por funcionarios de policía de paisano con un chaleco policial identificativo. Se ha dado traslado de todas estas cuestiones a la **Dirección General de Política Interior.** Todas estas disfunciones se repiten en las entrevistas de asilo de varios puestos fronterizos, por lo que serán tratadas en el apartado correspondiente, dentro del epígrafe de asilo (18018765).

Respecto al puesto fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, son numerosas las ocasiones en las que el Defensor del Pueblo ha debido intervenir durante 2019. Respecto al sistema de guardias de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), en el mes de junio, la **Dirección General de Política Interior,** comunicó que se encuentra plenamente operativo. Además, se está actualizando la Instrucción conjunta de la **Secretaría de Estado de Seguridad** y de la **Subsecretaría del Ministerio del Interior,** sobre información y documentación a facilitar a los solicitantes de protección internacional. En el momento de redactar este informe aún no se había finalizado la redacción de la citada instrucción conjunta (17013958).

Las condiciones de las salas de asilo y rechazados del puesto fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas son objeto de quejas constantes. En marzo de 2019, se efectuó una nueva visita sin previo aviso, por técnicos del Área de Migraciones e Igualdad de trato y de la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), tras la cual se formularon sendas sugerencias a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** que se pueden consultar en este enlace:

https://mapamnp.defensordelpueblo.es/%2faccesibilidad%2f2112020173143resumen.PDF

En febrero de 2019, se solicitó la intervención del Defensor del Pueblo ante la inminente devolución de una ciudadana salvadoreña, a quien se inadmitió a trámite su solicitud de asilo. Durante su estancia en la citada sala denunció haber sido víctima de un abuso sexual por otro solicitante, por lo que formuló denuncia. Sin embargo, los agentes de policía que le tomaron declaración en las citadas dependencias no comunicaron los hechos a la OAR que estaba tramitando el reexamen de la solicitud. Además, el denunciado fue repatriado antes de realizar indagación complementaria alguna. Se instó a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** a que suspendiera la ejecución de la repatriación de la afectada, al menos hasta que hubiera un pronunciamiento judicial sobre las medidas de protección solicitadas. La solicitud del Defensor del Pueblo no fue aceptada y la interesada fue embarcada en un vuelo de regreso a su país de origen. Minutos antes de que el vuelo despegara fue finalmente autorizada a entrar en territorio nacional. Tras varias semanas en Logroño se personó en

dependencias policiales para solicitar asilo en territorio. En un primer momento, no se le permitió formular la solicitud y, además, se le incoó un expediente de expulsión por estancia irregular. Posteriormente volvió a solicitar asilo en Madrid y en el momento de elaboración del presente informe su solicitud continúa en trámite. A pesar de esto, la **Delegación del Gobierno en La Rioja** ha resuelto su expulsión por estancia irregular en septiembre de 2019, que se encuentra suspendida durante la tramitación del expediente de protección internacional.

A raíz de este caso, se formularon dos recomendaciones para subsanar las deficiencias detectadas en todo el procedimiento. En primer lugar no se considera aceptable que hombres y mujeres, sin relación alguna entre sí, compartan dormitorios en las citadas dependencias. En el presente caso, la persona que fue acusada de abuso sexual se encontraba durmiendo en la litera de arriba y la denunciante en la de abajo. La Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, dispone en su artículo 11.5 que los Estados miembros velarán porque las mujeres solicitantes internadas tengan un alojamiento separado de los hombres solicitantes, salvo que pertenezcan a la misma familia y todos los interesados consientan en ello. Establece, además, que los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para prevenir el acoso y los actos de violencia de género, incluida la violencia y el acoso sexuales, en los locales y centros de acogida, y cita, específicamente, los locales empleados para alojar a los solicitantes durante el examen de una solicitud de protección internacional formulada en una frontera o en zonas de tránsito.

En segundo lugar, el Defensor del Pueblo considera especialmente grave que no se comunicara a la OAR que funcionarios policiales habían acudido a las dependencias del aeropuerto a tomarle declaración por la denuncia de abuso sexual, antes de la entrevista para el reexamen de la solicitud de asilo. La interesada realizó el reexamen con posterioridad a que se produjeran los abusos, lo que pudo incidir decisivamente en la entrevista. La normativa en materia de asilo insiste en la necesidad de que los solicitantes de asilo dispongan de un entorno adecuado que les permita relatar su historia. También dispone la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, que los Estados miembros velarán porque las personas que efectúen las entrevistas con los solicitantes tengan un conocimiento general de los problemas que puedan afectar negativamente a la capacidad del solicitante de mantener una entrevista. Por todo ello, se formuló Recomendación a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que todas las incidencias que padezcan los solicitantes durante el tiempo de su estancia en el puesto fronterizo, sean puntualmente indicadas a la OAR.

El procedimiento penal incoado por la denuncia por abusos sexuales fue sobreseído. Todas estas cuestiones, así como las recomendaciones formuladas al **Ministerio de Justicia** para llevar a cabo modificaciones legislativas que hagan efectiva

la protección del Estado frente a la violencia contra la mujer en todas sus manifestaciones, son tratadas en el capítulo correspondiente a Igualdad de trato de este informe. Las actuaciones continúan abiertas (19003799).

En julio de 2019, se iniciaron actuaciones con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** al haberse retirado el teléfono móvil a un ciudadano que se encontraba en la sala de rechazados del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. En la respuesta recibida, se señala que cuando un pasajero es objeto de un expediente de denegación de entrada en territorio Schengen, ingresa en una sala donde permanece custodiado hasta que se persona un letrado. Se pide que deposite sus pertenencias en una mesa, incluyendo su teléfono móvil, que queda bajo la custodia de un vigilante de seguridad de AENA. Se pretende preservar la seguridad del pasajero y del resto de personas de la sala, así como su intimidad, evitando que se puedan sacar fotografías, vídeos o grabaciones de voz. Solo se permite el uso de móvil, de forma íntima y controlada, para consultar teléfonos o hacer llamadas si la operadora lo permite o si adquieren una tarjeta válida en España. Según se informó, se había establecido un protocolo de uso de móvil en estas salas, que incluye la cumplimentación de un formulario adjunto al expediente de denegación de entrada, donde constan los datos del teléfono móvil y de su titular, y las fechas de retirada y entrega al abandonar la sala. Sin embargo, se reciben continuas quejas sobre este asunto (19010907).

4.2.2 Denegaciones de entrada

Continúan recibiéndose quejas de ciudadanos extranjeros que manifiestan su disconformidad con el rechazo en frontera por no reunir los requisitos exigibles.

En el pasado informe anual, se hizo referencia a la denegación de entrada de un ciudadano en el puerto de Tarifa (Cádiz), a quien el agente de control de fronteras anuló el visado que portaba. Ante la falta de contestación a la solicitud de certificación de actos presuntos, se formuló una Sugerencia a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** para que se dictara resolución de los recursos de alzada y, en su caso, se emitiera el certificado de actos presuntos indicativo del silencio administrativo. Un mes después se resolvieron los recursos y finalizaron las actuaciones (18017104).

También se formuló una Sugerencia a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, para la revocación urgente de la resolución de denegación de entrada de una ciudadana nicaragüense, retenida en el Aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid Barajas, y que se permitiera su entrada de forma inmediata en territorio nacional, al ser cónyuge de ciudadano comunitario. La Sugerencia fue aceptada (19007881).

En dos ocasiones durante 2019, el Defensor del Pueblo se ha visto en la obligación de formular advertencias a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

En el mes de marzo se constató, durante una visita a la sala de asilo del Aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid Barajas, la presencia de un menor de edad español junto a su madre, nacional de Colombia. Se formuló urgentemente una Advertencia a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para cesar cualquier actuación que privara al ciudadano español de su derecho a entrar en España, por constituir una vulneración del artículo 19 de la Constitución. Se advirtió de que, de no producirse el acceso inmediato a territorio nacional del menor junto a su madre, se podría incurrir en la conducta prevista en el artículo 542 del Código penal. Finalizaron las actuaciones tras permitir la entrada de ambos al territorio (19007030).

Por los mismos motivos, se formuló una Advertencia a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras tras denegar la entrada a una ciudadana ecuatoriana, madre de una menor española, que huían de una situación de violencia de género. La madre quedó retenida en las dependencias del Aeropuerto de Valencia, mientras que su hija, de nacionalidad española, fue separada de su madre e ingresada en un centro de protección de menores. Finalmente, se permitió que ambas se reunieran en territorio nacional (19014705).

Estas actuaciones preocupan al Defensor del Pueblo, ya que son contrarias al citado artículo 19 de la Constitución, que establece que los ciudadanos españoles tienen derecho a residir y circular libremente por territorio nacional. Por su parte, el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece ese mismo derecho respecto de los ciudadanos de la Unión. Sorprende también que se sigan produciendo situaciones como las dos descritas, tras el pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso Albarracín contra España 35765/14). En el citado asunto, el gobierno español reconoció que había violado el derecho a la vida familiar y a la tutela judicial efectiva de un menor español, al intentar expulsar de España a su madre, ciudadana argentina en situación irregular. También el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los derechos de los progenitores extranjeros de menores de edad, ciudadanos de la Unión Europea. En varias de sus resoluciones ha justificado la concesión de permisos de residencia y trabajo a dichos progenitores, para garantizar el disfrute efectivo de los derechos que les confiere a estos menores el estatuto de ciudadanos de la Unión Europea (caso Ruiz Zambrano, Sentencia de 8 de marzo de 2011, Asunto C-34/09). En el último pronunciamiento sobre esta cuestión, de 10 de mayo de 2017, el TJUE establece que la denegación del derecho de residencia a estos familiares vulneraría el efecto útil de la ciudadanía de la Unión si, a consecuencia de la denegación de ese derecho, el ciudadano de la Unión Europea se viera obligado de hecho a abandonar el territorio europeo.

4.2.3 Dificultades de los residentes en España para volver a territorio español

Una ciudadana marroquí, titular de una tarjeta de residencia permanente de familiar de ciudadano de la Unión, perdió su documentación en Marruecos y no podía volver a España debido a la demora de más de un año en obtener cita para el visado en el Consulado General de España en Rabat. Se iniciaron actuaciones con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares,** alertando de que las demoras son frecuentes y afectan especialmente a ciudadanos residentes en España, con obligaciones familiares o laborales. A finales de año se informó de que se había otorgado una cita a la interesada, a petición del Defensor del Pueblo (19022214).

4.3 INTERCEPTACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN ALTA MAR

Continúan recibiéndose quejas relacionadas con la actuación de la Guardia Civil en rescates de embarcaciones en la zona costera de Ceuta y Melilla.

En los últimos informes anuales, se ha hecho referencia a las actuaciones iniciadas tras el rescate de una patera interceptada cerca de Melilla en agosto de 2017, con 45 personas a bordo. A principios de 2019, la **Dirección General de la Guardia Civil** aceptó un Recordatorio de deberes legales y remitió las grabaciones de las labores de rescate. Conforme a la comunicación de la Guardia Civil, no hay constancia de las coordenadas exactas donde estaba la embarcación. Navegaba hacia la zona de Aguadú (Melilla), cuando fue interceptada por una lancha neumática de las autoridades marroquíes en zona SAR de rescate del Reino de Marruecos. La situación fue controlada por las autoridades marroquíes y por efectivos de la Guardia Civil, por lo que no se consideró necesaria la intervención de Salvamento Marítimo. Respecto a las siete mujeres que, según afirma la asociación compareciente, perecieron ahogadas, se informa de que no constan datos oficiales relativos a esas muertes en este operativo de rescate (17016998, 17017480).

En el mes de diciembre de 2019, se recibieron nuevas quejas por hechos similares. El Defensor del Pueblo realizó varias intervenciones urgentes con motivo de la llegada de embarcaciones al archipiélago de Chafarinas. El día 20 de diciembre, se solicitó la intervención de esta institución ante la llegada a uno de los islotes de un grupo de personas que necesitaban ser rescatadas, por lo que se iniciaron actuaciones con la **Comandancia de la Guardia Civil** y con la **Comandancia General Militar en Melilla.** Pese al fuerte temporal, lograron rescatarlas, muchas de ellas mujeres y también menores. Lamentablemente, una mujer falleció antes de que pudiera ser rescatada. El Defensor del Pueblo reconoce, una vez más, la labor de los funcionarios, en este caso del personal militar, que posibilitó el auxilio de estas personas y su posterior traslado a

Melilla. El 28 de diciembre, se volvió a producir una situación similar en la que, finalmente, el grupo de personas que se encontraba en otro islote fue trasladado a Melilla (19023583, 20000088).

Sin embargo, ya en los primeros días del mes de enero de 2020, se solicitó de nuevo la intervención del Defensor del Pueblo en un asunto similar, que en esta ocasión finalizó con la entrega a Marruecos de todas las personas rescatadas. No se comparte la interpretación que realiza la Guardia Civil que considera que, conforme a la legislación de derecho marítimo internacional, la arribada de personas en peligro en el mar a una isla deshabitada y aislada hace que tengan la consideración de náufragos y sean activados los protocolos para avisar a las autoridades responsables de esa zona SAR, que en este caso eran las autoridades marroquíes. En estas llegadas al archipiélago de Chafarinas se afirma que, al ser de soberanía española, la labor de la Guardia Civil se debe centrar en proceder al rescate y posterior entrega de los náufragos al barco de la marina marroquí para su traslado al puerto seguro más cercano, que es el de Cabo Aguas (Marruecos). Se ha considerado que debe primar la rapidez en el rescate sobre otros factores para evitar la pérdida de vidas humanas en el mar y lograr que lleguen al puerto seguro más cercano. A juicio de esta institución, la cuestión se centra en que la devolución expeditiva de los inmigrantes, no respeta la legislación en materia de extranjería y del Convenio de Ginebra sobre los refugiados. La supervisión de la actuación administrativa en estos casos resulta especialmente compleja ya que la Guardia Civil considera que su actuación está avalada por los convenios internacionales suscritos por España. Se ha de reiterar, una vez más, su preocupación por estas actuaciones que impiden identificar y proteger a aquellas personas especialmente vulnerables, máxime en territorio bajo soberanía española. A estos efectos, el Defensor del Pueblo considera que no ha de tenerse en cuenta la territorialidad de las aguas que circundan el archipiélago para proceder al rescate y traslado a Melilla. Las actuaciones continúan abiertas (20000104).

4.4 ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS

4.4.1 Puestos no habilitados

En relación con el procedimiento judicial abierto tras el fallecimiento de inmigrantes en la frontera de El Tarajal (Ceuta), la **Fiscalía de Área de Ceuta** informó de la transformación de las diligencias previas en procedimiento abreviado y de la imputación, a los agentes de la Guardia Civil investigados, de delitos de homicidio por imprudencia grave con resultado de muerte y denegación de auxilio. El ministerio fiscal y las defensas recurrieron el citado auto. En octubre de 2019, se dictó auto de sobreseimiento

provisional de la causa. En el momento de elaboración de este informe, la citada resolución se encontraba recurrida (14003098).

La **Fiscalía General del Estado** también ha informado sobre el procedimiento judicial incoado tras el salto de la valla de Ceuta, en julio de 2018. En febrero se dictó auto de apertura de juicio oral por los delitos de desórdenes públicos o, alternativamente, de atentado con medio peligroso, doce delitos leves de lesiones y un delito de daños. Finalmente no se celebró la vista al llegarse a una conformidad, resultando condenados todos los investigados (18013109).

En cuanto a la actuación de oficio iniciada tras la devolución de 114 personas a Marruecos, que saltaron la valla de Ceuta el 23 de agosto de 2018, la **Secretaría de Estado de Seguridad** confirmó que las devoluciones se realizaron ese mismo día por la mañana, en aplicación del Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, de 1992. Todas las personas devueltas pernoctaron en los calabozos de la Jefatura Superior de Policía, en el centro de estancia temporal de inmigrantes (CETI) bajo vigilancia policial, o en las dependencias de la Guardia Civil. Se redactó un único listado de filiaciones, sellado por la policía marroquí, con los datos aportados verbalmente por los 114 afectados, al carecer de otra documentación identificativa. Se practicó también reseña dactilar y fotográfica, y comprobación en las bases de datos policiales. Según la información facilitada, en la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta figura la devolución inmediata a su «punto de origen», en este caso Marruecos, sin que los letrados formularan oposición. En el procedimiento intervinieron 12 letrados, lo que supone una media de un abogado para cada diez personas, tres intérpretes y 73 efectivos de la Policía Nacional.

Esta institución dio traslado a la Administración de las deficiencias detectadas en las condiciones de detención en el CETI, los procedimientos de devolución incoados y las condiciones en las que se prestó la asistencia letrada. Asimismo, se trasladó la preocupación respecto a la falta de medidas para detectar posibles solicitantes de protección internacional o cualquier otra situación de vulnerabilidad. Tampoco se consideró ajustada a derecho la devolución de uno de los afectados, que portaba un informe médico que aconsejaba reposo absoluto durante siete días. Se concluyeron las actuaciones con diferencia de criterio (18015053).

Con respecto a las actuaciones iniciadas tras la devolución a Marruecos de 55 ciudadanos que saltaron la valla de Melilla en octubre de 2018, la **Secretaría de Estado de Migraciones** ha señalado que fueron las autoridades policiales las que decidieron ingresar a los interesados en el CETI, bajo custodia policial. Aunque normalmente a los residentes en el CETI se les realizan entrevistas por los trabajadores sociales y se les presta atención social, sanitaria y psicológica, la actuación del personal del centro estaba supeditada en este caso a lo determinado por la policía. Ante estas afirmaciones, el

Defensor del Pueblo destacó, una vez más, su preocupación por la falta de atención social y de ayuda psicológica, pues los ciudadanos sujetos a estos procedimientos podrían necesitar protección internacional o sufrir cualquier otra situación de vulnerabilidad, merecedora de atención.

Por su parte, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** señaló que los datos de filiación de los expedientes fueron aportados de forma verbal por los interesados, al carecer de documentación para constatar su identidad. A su juicio, tras la resolución de la **Delegación del Gobierno en Melilla,** los interesados y sus letrados conocían que la devolución se iba a realizar al país desde el que realizaron su entrada (Marruecos) y podrían haber solicitado protección internacional, que hubiera paralizado la devolución. Los acuerdos de devolución se notificaron en presencia de letrado e intérprete de francés, al no disponer de traductores de otras lenguas. No se llegó a otorgar apoderamiento *apud acta,* porque suponía el traslado a dependencias judiciales y no era posible en términos materiales y de seguridad, ya que la readmisión por Marruecos tenía que producirse en 24 horas. A la vista de lo informado, el Defensor del Pueblo reiteró las conclusiones ya adoptadas sobre las condiciones de detención, los procedimientos de devolución, la asistencia letrada y la ausencia de intérpretes en lenguas comprensibles para los interesados, siendo estas garantías esenciales del procedimiento (18016512).

En 2018, se iniciaron actuaciones con la **Secretaría de Estado de Migraciones** por diversas cuestiones referidas a la atención que reciben los inmigrantes que llegan a las costas. Se formularon tres recomendaciones, aceptándose dos de ellas y quedando pendiente la tercera, sobre la necesidad de revisar el protocolo de atención de emergencia a grandes contingentes, con el fin de evitar el uso de infraestructuras no idóneas en la primera acogida y asistencia. Según la última información recibida, en octubre aún se estaba trabajando en un borrador de Protocolo de actuación de la Secretaría de Estado de Migraciones ante la llegada de grandes contingentes de personas migrantes a costas españolas. Estas cuestiones, al referirse a la gestión que se realiza de la acogida de las personas que, por motivos diversos, no pueden ser expulsadas o devueltas, se tratarán con más detalles dentro del epígrafe de expulsiones y devoluciones. Se da cuenta a continuación de las actuaciones realizadas en aquellos lugares de privación de corta duración en los que, bajo denominaciones diversas, los extranjeros permanecen bajo custodia policial las primeras 72 horas (18006411, 18011406).

En 2018 también se dio cuenta de la visita no anunciada al **Centro de Atención Temporal de Extranjeros (CATE) de Motril (Granada),** durante la que se constató la presencia de menores en una celda destinada a la custodia de extranjeros en situación irregular, no siendo la primera vez que se advertía. Tras formular una Sugerencia a la

Comisaría General de Extranjería y Fronteras, se solicitó información a la **Fiscalía General del Estado,** que informó de una visita a las citadas dependencias. Considera que dichas instalaciones no son adecuadas para la dignidad de los menores y que es necesario habilitar espacios adecuados y separados, con condiciones mínimas de habitabilidad e intimidad. Por ello, ha instado al Ministerio del Interior, a través de la Subdelegación del Gobierno en Granada, para que atienda y solvente de forma prioritaria las deficiencias detectadas. La Brigada de Extranjería y Fronteras de Motril está manteniendo contactos con Cruz Roja para mejorar las condiciones de estancia, pero aún no ha sido posible contar con nuevas instalaciones. Se está construyendo un centro de acogida a migrantes con módulos prefabricados en el puerto de Motril y se han aplicado medidas correctoras para reducir el tiempo de estancia de los menores en las dependencias, que no se superen las 24 horas (18014595).

También en relación con el CATE de Motril, se iniciaron actuaciones con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** en julio de 2019. Se informó de que no existe un protocolo específico para el CATE, por lo que se aplica la Instrucción número 4/2018 de la Secretaría de Estado de Seguridad, que aprueba el Protocolo de actuación en las áreas de custodia de detenidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que se aplica a todos los ciudadanos sin distinción por nacionalidad. A juicio del Defensor del Pueblo, la aplicación del protocolo de actuación en áreas de custodia de detenidos, en lo referido a la atención médica, no se adecúa a las circunstancias de los ciudadanos que llegan a nuestras costas. Tras un largo y arduo viaje, en condiciones de fatiga y estrés, debería proporcionarse una asistencia médica especializada y distinta de la que se aplica con carácter general a los detenidos o custodiados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Asimismo, en las asistencias sanitarias debería contarse, en todos los casos, con la presencia de un médico que pueda evaluar su situación (19000386).

A finales de 2018, se iniciaron actuaciones con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para conocer el paradero de 73 ciudadanos subsaharianos que llegaron a las costas de Tenerife en octubre de ese año, de los que 24 manifestaron ser menores. Permanecieron poco más de dos semanas en el Centro de Internamiento Temporal de Extranjeros (CITE) de la Playa de las Américas, anexo a las dependencias policiales de la Comisaría Local Sur de Tenerife, y fueron posteriormente trasladados al Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Hoya Fría. Los que habían referido ser menores, permanecieron en el CITE por orden del ministerio fiscal, ante la falta de plazas de acogida, si bien estuvieron en un módulo separado de los mayores de edad. Solo seis de ellos fueron finalmente reconocidos como menores de edad. Esta institución solicitó información sobre la habilitación legal que había permitido que los ciudadanos permanecieran privados de libertad durante más de 72 horas en el CITE, a lo cual se contestó que fue el Juzgado de Instrucción número 4 de Arona la autoridad judicial que

ordenó y controló el ingreso en el CITE, hasta que pudieron ser trasladados al CIE de Hoya Fría (18017668).

En septiembre de 2019, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura realizó una visita no anunciada a ambas dependencias, que puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/

4.4.2 Tratamiento a polizones

En el presente año han concluido las actuaciones iniciadas en 2017, en relación con las dos personas que llegaron como polizones al puesto marítimo de Marín (Pontevedra) y solicitaron protección internacional. A principios de 2019, la **Subdelegación del Gobierno en Pontevedra** señaló que tendría en cuenta el Recordatorio de deberes legales formulado por el Defensor del Pueblo, para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de asilo y en las instrucciones conjuntas de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, la Dirección General de Política Interior y la Dirección General de Inmigración, sobre el tratamiento de polizones extranjeros, del año 2007. No obstante, destacó que no le constaba la recepción de ninguna solicitud de autorización de salida del buque ni que se hubiera otorgado autorización en este sentido. Se informó de ello a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** para aclarar las razones por las que se permitió la salida del barco con los solicitantes de protección internacional en su interior, pese a que la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) no había dictado resolución sobre sus solicitudes. Por su parte, la **Subsecretaría del Interior** ha aceptado la Recomendación formulada para la modificación y actualización de las instrucciones mencionadas, aunque ha advertido de que para ello sería necesaria la colaboración de la Secretaría de Estado de Migraciones. Se han suspendido las actuaciones en espera de que se remita la modificación de las citadas instrucciones conjuntas (17025701).

4.4.3 Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI)

Un año más, las quejas principales relacionadas con los CETI vienen referidas a la demora en los traslados a la península y a la tardanza en la realización de pruebas de ADN, que suelen implicar la separación de las familias hasta que se reciben los resultados.

4.4.4 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla

En 2019, se han reiterado las conclusiones de las visitas a la Administración, tras la realizada sin anunciar, en noviembre de 2018. Se iniciaron actuaciones con la

Comisaría General de Extranjería y Fronteras y con la **Secretaría de Estado de Migraciones,** en relación con la estancia de ciudadanos en ese centro en condición de detenidos, y los procedimientos de devolución incoados a los ciudadanos que accedieron a Melilla el 21 de octubre de 2018. Se considera inapropiada la permanencia de ciudadanos detenidos en el CETI, ya que está habilitado como un centro abierto y no reúne los requisitos mínimos exigidos a un centro de detención. Además, se ha trasladado la preocupación del Defensor del Pueblo por que no se prestara atención o ayuda psicológica (18016512).

Otra cuestión recurrente desde hace unos años se refiere a las demoras en la realización de pruebas de ADN y la separación de menores y adultos que afirman ser sus familiares. En uno de los casos recogidos en el pasado informe anual, el padre que ya se encontraba en la península, solicitó la reagrupación familiar de sus hijos menores, tutelados en el Centro de Menores La Purísima (Melilla), tras conocer que el resultado de las pruebas de ADN había sido positivo. En 2019, se ampliaron actuaciones con la **Consejería de Bienestar Social de Melilla,** ante la tardanza en materializar la reagrupación, pues se exigía la personación del padre en Melilla y la obtención de una autorización especial de la policía para poder salir con los menores. Se formuló una Sugerencia, atendiendo al interés superior de los menores, para la adopción de medidas urgentes que permitieran su traslado a la península y la reagrupación familiar. También la Fiscalía de Menores de Melilla solicitó la reagrupación y finalmente los menores se reunieron con su padre (18016997).

En otro caso similar, se solicitó la intervención de la institución ante la separación de una menor de sus padres y hermanos, residentes en el CETI de Melilla y solicitantes de asilo. La menor accedió a Melilla, en enero de 2019, separada de su padre, pues este fue rechazado en la frontera. Pocas horas después, la madre de la menor, que estaba ya en la ciudad autónoma, solicitó la reagrupación familiar. Sin embargo, pese a contar con pasaporte y libro de familia que podían acreditar la relación paterno-filial, fue llevada al Centro de Protección de Menores Gota de Leche (Melilla), a la espera de realizar pruebas de ADN. Se solicitó información a la **Fiscalía General del Estado** y a la **Consejería de Bienestar Social de Melilla** y se pidió agilizar el expediente, de acuerdo con el interés superior de la menor. En el mes de abril, el resultado de las pruebas de ADN fue favorable y la menor se reunió con su madre (19007163).

Por último, cabe destacar otro caso en el que también se separó a una familia, que accedió de forma separada a la ciudad autónoma en el mes de enero. Mientras que el padre residía en el CETI de Melilla, los menores se encontraban en el Centro de Protección de La Purísima. Esta institución solicitó información a la **Fiscalía General del Estado** y a la **Consejería de Bienestar Social de Melilla,** pero transcurrieron seis meses hasta que se llevó a efecto la reagrupación familiar, una vez que las pruebas de

ADN arrojaron un resultado positivo. El Defensor del Pueblo considera excesiva la demora en la remisión de los resultados, lo cual denota la necesidad de mejorar y agilizar los procedimientos incoados para la identificación de menores acompañados, en los casos en los que no es posible acreditar el vínculo familiar con sus acompañantes (19002177).

Para finalizar este apartado, se ha de hacer referencia a otra de las quejas recurrentes en relación con los CETI. En agosto se formuló una Sugerencia a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** para que procediera al traslado inmediato a la península de un solicitante de asilo. Tras más de diez meses en el CETI, inició una huelga de hambre, que afectó seriamente a su salud. En la Sugerencia se hizo referencia a una Recomendación del año 2013, reiterada en 2017, sobre la necesidad de facilitar el traslado a la península de los solicitantes de asilo que se encuentran en Ceuta y Melilla, en situación de especial vulnerabilidad. También se recordó que los CETI no son recursos de atención para solicitantes de protección internacional. Ese mismo mes de agosto se aceptó la Sugerencia y el interesado fue trasladado a la península (19014534).

4.4.5 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta

Continúan las actuaciones iniciadas de oficio tras las visitas efectuadas en 2018. La **Secretaría de Estado de Migraciones** ha informado sobre las medidas adoptadas para procurar agilizar el traslado de posibles víctimas de trata a centros especializados, siendo esta una cuestión prioritaria. Asimismo, ha comunicado que el proyecto para independizar el módulo adaptado para madres y familias con menores a su cargo se encuentra en fase de ejecución. Estaba previsto que pudiera haber familias alojadas en dichos módulos en el mes de diciembre de 2019. En relación con los menores, el **Ministerio de Educación y Formación Profesional** ha informado de que todos los niños y niñas en edad de escolarización obligatoria que ingresen con sus familias en el CETI, sean matriculados en los centros de formación reglada de Ceuta (18015050).

4.5 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.5.1 Determinación de la edad

De modo similar a años anteriores, se han recibido numerosas quejas por los procedimientos de determinación de la edad incoados, tanto a personas indocumentadas que afirmaban ser menores como a aquellos que portan documentación acreditativa de su minoría de edad.

Respecto a la idoneidad y la suficiencia de las pruebas médicas, se sigue comprobando que en la práctica totalidad de los procedimientos realizados en Andalucía solo se practica una radiografía de carpo, sin otras pruebas complementarias y sin intervención forense. Se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía General del Estado** y con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** por un presunto menor detectado en el CIE de Madrid. En la información recibida constaba que, tras localizar al interesado al acceder a territorio nacional por las costas de Cádiz, se le practicó una radiografía de carpo que reflejaba una edad ósea de más de 18 años en todos los supuestos, sin realizar pruebas complementarias, al no contar ningún hospital del Campo de Gibraltar con maquinaria para realizar ortopantomografía y radiografía de clavícula. El procedimiento incoado con posterioridad en el centro de internamiento, con intervención forense y pruebas complementarias, arrojó un resultado de minoría de edad (19001488).

Una fundación dedicada a la defensa de los derechos de los inmigrantes expuso el caso de 11 presuntos menores internados en el CIE de Barcelona, todos ellos con decreto de mayoría de edad dictado en Cádiz. Tras alegar nuevamente su minoría de edad, se les practicó radiografía de carpo, ortopantomografía y examen médico forense, resultando cinco de ellos menores de edad, otros cinco mayores, en tanto que el otro caso no constaba a las autoridades policiales que hubiese manifestado ser menor. La **Fiscalía General del Estado** informó de las actuaciones realizadas, tanto por la presencia de los menores en el centro de internamiento como sobre la regularidad de los procedimientos de determinación de la edad incoados en Cádiz, dando cuenta de que en los casos examinados se llevó a cabo una sola radiografía de carpo, sin intervención forense. Se manifestaba que el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados, recomienda practicar distintas pruebas (radiografía de carpo, ortopantomografía y radiografía de clavícula), supervisadas por un médico forense, por lo que la unidad de extranjería de la fiscalía ha participado en diversas reuniones, a fin de implantar en la Comunidad Autónoma de Andalucía dicho sistema. No obstante, se traslada que no puede desconocerse la precariedad de medios materiales y personales y la masiva llegada de pateras a Algeciras en los últimos años. Se concluía que las pruebas practicadas, aunque no son las más idóneas y son mejorables, cumplen con las exigencias mínimas, entendiendo que en caso de disconformidad con ellas, es en el proceso judicial donde el interesado debe solicitar pruebas complementarias, al tener el derecho a la asistencia jurídica (19002163).

Una vez más, el Defensor del Pueblo ha dado traslado a la **Fiscalía General del Estado** de su preocupación ante las reiteradas quejas que se reciben por esta cuestión. Se constata con alarmante frecuencia la insuficiencia de las pruebas médicas, la ausencia de intervención forense y la falta de notificación de los decretos, lo que abunda en las dificultades para que los interesados puedan recurrir judicialmente la mayoría de

edad acordada. Asimismo, se ha reiterado que las pruebas realizadas no tienen en cuenta los parámetros y pautas fijadas en el documento de consenso de buenas prácticas entre los institutos de medicina legal de España, cuyo contenido ha sido referenciado en anteriores informes, ni cumplen con las directrices impartidas por el propio ministerio fiscal en la Nota Interna 2/2018, que específica el criterio sobre las pruebas médicas de determinación de la edad y su valoración, recordando a los fiscales los dictados de la ciencia médica sobre los métodos y pruebas a practicar, así como su fiabilidad.

En otra intervención con la **Fiscalía General del Estado** por las alegaciones de minoría de edad de un grupo de extranjeros indocumentados en Canarias, igualmente se acreditó la realización de una única radiografía de carpo, si bien, en decretos reflejaban la práctica de ortapantomografía, prueba que no se realizó en ningún caso al no contar el hospital con los medios necesarios. Los informes radiológicos arrojaron el mismo resultado: 18 años o más. En la queja manifestaba que los interesados no prestaron autorización para realizar las pruebas médicas, ni se les informó en presencia de intérprete de los derechos que les asistían. Asimismo, alegaron que permanecieron más de 72 horas en dependencias policiales, sin ser puestos a disposición de los servicios de protección durante los procedimientos. Las actuaciones continúan abiertas (18018709).

Un año más, se ha de advertir con preocupación que se siguen recibiendo quejas por la incoación de procedimientos de determinación de la edad a extranjeros documentados, pese a la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo. La citada doctrina dispone que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento equivalente de identidad se desprenda su minoría de edad, no puede ser considerado un indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de edad, pues no cabe cuestionar, sin una justificación razonable, por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido.

En este sentido, se iniciaron actuaciones por las quejas recibidas, por las intervenciones de las fiscalías de Huelva y Jaén, de menores documentados con pasaporte, en uno de los casos, y, en el otro, con partida de nacimiento y certificado de las autoridades consulares de su país que reflejaba su minoría de edad y la imposibilidad de emitir pasaporte. La Fiscalía de Huelva estimó las dudas de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras relativas a que los documentos procedían de un país africano. Según se afirmaba, aun siendo auténticos, presentan elevados riesgos de contener información errónea al regir un sistema de autocertificado, en el que el funcionario que expide el documento lo hace a partir de las manifestaciones del declarante sin comprobar su exactitud. La **Fiscalía General del Estado** entiende correcta la mayoría de edad acordada en ambos casos, por lo que se concluyeron las quejas dando cuenta, una vez más, de la diferencia de criterio en este asunto (19008353, 19013317).

En el mismo sentido se realizaron intervenciones por los decretos dictados por las fiscalías de Barcelona, Madrid y Las Palmas de Gran Canaria, en los que se acordaba la mayoría de edad de ciudadanos documentados, sobre la base de su aspecto físico y de la ausencia de convenio con el país del menor que obligue a dar por buena su fecha de nacimiento. Es el caso de una niña que contaba con documentación acreditativa de su minoría de edad. A pesar de la citada documentación, la Fiscalía de Menores de Madrid ordenó la práctica de pruebas médicas y dictó decreto de mayoría de edad. La menor tuvo que abandonar el centro de protección en el que se encontraba, quedando en situación de absoluto desamparo. Tras interponer recurso judicial, se adoptó la medida cautelarísima de reingreso en el centro de protección. En otro caso, la Fiscalía Provincial de Las Palmas dictó decreto acordando la mayoría de edad de un ciudadano marroquí, pese a la documentación aportada y a la solicitud del Comité de Derechos del Niño de no devolución a su país de origen y su transferencia a un centro de protección de menores. Si bien, finalmente se declaró su minoría de edad, el interesado permaneció en un CIE durante 60 días. Tras su puesta en libertad, se desconoce su paradero (18017040, 18018596, 18019242, entre otras).

En relación con la participación forense en los procedimientos de determinación de la edad, se ha comprobado la disparidad de actuaciones en las distintas comunidades autónomas, e incluso en las diferentes provincias de la misma comunidad. En algunas zonas del territorio nacional, todos los procedimientos incoados cuentan con intervención forense, en tanto que en otras los fiscales actuantes no requieren dicha intervención, sin que se practique reconocimiento médico y anamnesis dirigida, ni se emita el correspondiente informe médico forense. A la vista de lo anterior, se realizó un seguimiento del cumplimiento de la Recomendación efectuada a la **Secretaría de Estado de Justicia** en el año 2011, referida, de una parte, al establecimiento de un servicio especializado para la estimación de la edad, que esté en condiciones de realizar las pruebas y exámenes necesarios de forma ágil, centralizada y sobre la base de protocolos comunes; y, por otra, a la posibilidad de consulta de las pruebas e informes forenses de determinación de la edad realizados por cualquier instituto de medicina legal del territorio nacional, a fin de conocer los antecedentes que pudieran existir sobre la persona a la que se proyecta realizar un estudio de estimación de la edad.

La **Secretaría de Estado de Justicia** ha realizado una encuesta entre los institutos de medicina legal y las fiscalías de menores, que ha acreditado que, si bien en Murcia, Ceuta y Melilla sí intervienen dichos institutos emitiendo el correspondiente informe médico forense; en Andalucía, comunidad por la que acceden a territorio nacional la mayoría de menores extranjeros, en el 99,7 % de los procedimientos incoados no se produce dicha participación. Respecto a la posibilidad de que los distintos institutos de medicina legal puedan acceder a las pruebas médicas realizadas en todo el territorio nacional, lo que debería posibilitar la puesta en marcha del nuevo

sistema informático Orfila 2.0, se comunica que dicha funcionalidad se encuentra en estudio por las dudas en materia de protección de datos que implica su puesta en servicio.

A la vista de la sistemática falta de intervención forense en los procedimientos de determinación de la edad incoados en Andalucía, se ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Justicia** que informe a esta institución del resultado de las actuaciones adoptadas para normalizar la intervención forense en dichos procedimientos en esa comunidad autónoma (11019553).

4.5.2 Registro de Menores Extranjeros No Acompañados

En relación con los datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA), en informes anteriores se daba cuenta de la disparidad de estos datos con los proporcionados por las entidades de protección, lo que supone la imposibilidad de conocer el número de menores tutelados en cada comunidad autónoma. Esta cuestión ha tenido incidencia en el reparto de las subvenciones previstas en el Real Decreto 1340/2018, para sufragar los gastos de las entidades de protección de menores autonómicas, que se ha realizado de acuerdo con los datos obrantes en dicho registro.

Ya, en febrero de 2020, a través de una respuesta del Gobierno a una pregunta parlamentaria, se ha tenido conocimiento de estos datos, que ilustran la evolución de las cifras registradas en los últimos doce años.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
4.685	4.507	4.378	3.623	3.594	2.841	3.660	3.341	3.997	6.414	13.796	12.417

Sin embargo, como ya se indicó en este mismo apartado del pasado informe anual, la **Fiscalía General del Estado** es la encargada de publicar estos datos en su memoria anual que se publica en septiembre del año siguiente. Por tanto, los datos definitivos disponibles son los correspondientes a 2018. Fueron localizados 7.026 menores extranjeros no acompañados llegados a España por vía marítima en pateras. Este dato supone un fuerte incremento, de casi un 200 %, con relación a 2017. La práctica totalidad son niños (206 niñas). Más de la mitad proceden de Marruecos.

Para ilustrar las deficiencias de las que adolecen los datos existentes se toma a continuación el dato a 31 de diciembre 2018. En dicha fecha figuraban inscritos en el

registro un total de 13.796 menores no acompañados bajo la tutela o acogimiento de los servicios de protección. De ellos, 12.825 son niños y 971 niñas.

Un año más, los datos de la fiscalía reflejan que casi la mitad de ellos se encuentran tutelados por la Junta de Andalucía (6.294 menores). Sin embargo, la disparidad entre estos datos y los que facilita la propia entidad de protección andaluza pone de manifiesto la necesidad de mejorar el sistema de recogida de datos y, en el caso de Andalucía, revisar los criterios que se siguen para la asunción de la tutela prevista en el artículo 172 del Código Civil.

Según los datos facilitados por el Defensor del Pueblo Andaluz, en su informe anual correspondiente a 2018: fueron 7.783 los nuevos ingresos de menores extranjeros no acompañados en Andalucía. Este dato contrasta con el facilitado por la Fiscalía General del Estado, que indica que fueron 7.026 los llegados en patera a toda España (incluyendo todas las comunidades autónomas costeras).

Resulta también llamativo el número de menores extranjeros no acompañados que, a 31 de diciembre de 2018, se encontraban atendidos en el sistema de protección andaluz: 2.290. La primera conclusión, tras el contraste de estos datos, es que miles de menores extranjeros no acompañados abandonan anualmente el sistema de protección sin que se pueda establecer con claridad las causas de este masivo abandono o, lo que es más preocupante, su paradero.

Un ejemplo que ilustra la falta de fiabilidad de los datos que obran en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, así como por su falta de actualización, es el caso de un menor que estuvo a disposición de los servicios de protección de menores andaluces en la provincia de Cádiz. Tras el abandono voluntario del centro en el que residía, fue localizado en Madrid e ingresado de nuevo en un centro de primera acogida, esta vez de los servicios de protección de menores madrileños. La fiscalía de menores incoó un nuevo procedimiento de determinación de la edad. Pese a que el interesado constaba en el citado registro, se le practicaron nuevas pruebas médicas y se dictó decreto acordando su mayoría de edad y cesando las medidas de protección (19004153).

El Defensor del Pueblo muestra su preocupación acerca de la escasa fiabilidad de los datos que se reflejan en el RMENA. Esta cuestión es objeto de atención constante en los informes anuales, especialmente desde que, tras la entrada en vigor del Reglamento de extranjería en 2011, se otorgó la coordinación del citado registro al ministerio fiscal. En 2012, se dictó la Instrucción 1/2012 para la coordinación de la inscripción de los datos. Las constantes quejas recibidas y las significativas carencias, reiteradamente comprobadas por esta institución en las actuaciones que realiza, deberían llevar a una revisión urgente del funcionamiento del citado registro.

4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela

Otra cuestión que, un año más, es objeto de constantes quejas e intervenciones por parte del Defensor del Pueblo se refiere a la demora en declarar el desamparo de los menores y en la asunción y cese de su tutela.

Sobre este asunto se han recibido numerosas quejas de menores a disposición de los servicios de protección madrileños, que causaron baja en el centro en el que se encontraban sin que se les entregase la resolución de cese. Los interesados presentaron escritos solicitando la notificación de la resolución, sin recibir respuesta. La **Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Natalidad** ha informado de la existencia de dos procedimientos distintos, diferenciando los menores sobre los que ha asumido la tutela, de aquellos otros que ingresan en un centro y, con posterioridad, el fiscal acuerda su mayoría de edad, considerando que en este último caso no se ha asumido medida alguna.

Se trasladó al citado organismo la disconformidad del Defensor del Pueblo con esta interpretación. Los interesados estuvieron a su disposición y se acordaron diversas medidas de protección, entre ellas, su ingreso en un centro. Asimismo, se dio cuenta de que el cese de dichas medidas, sin notificar la resolución de modo fehaciente, no se ajusta a la normativa vigente además de dificultar el acceso de estos ciudadanos a su derecho a la tutela judicial efectiva. Por estos motivos, se formuló una Recomendación para que se proceda a la notificación de la resolución por la que se cesa en las medidas de protección adoptadas, con carácter previo a su baja en el recurso residencial en el que se encuentran.

La entidad de protección de menores madrileña ha informado de que en todos los casos se notifica a los interesados el decreto de mayoría de edad y la resolución administrativa de baja, a excepción de los casos en que estos abandonan el centro por iniciativa propia antes de la notificación. No obstante, la información remitida no se corresponde con lo que continúan exponiendo un número importante de jóvenes, que insisten en la falta de notificación de la resolución por la que se les dio de baja en el recurso asignado. Se ha reiterado a dicho órgano directivo la necesidad de que conste la notificación de la resolución de baja, debiendo en caso de imposibilidad, quedar constancia del intento (18015245 y relacionadas).

En el caso de Andalucía, una vez más, se ha debido recordar a la entidad de protección de menores el deber legal que le incumbe de declarar el desamparo y constituir la tutela de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran bajo su guarda. La práctica administrativa habitual en Andalucía de incumplir esta obligación legal, es motivo de preocupación, reiteradamente constatada por el Defensor del Pueblo desde hace años (18002418).

4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia

Al igual que en los años anteriores, han continuado las actuaciones iniciadas por la demora de la Ciudad Autónoma de Melilla en tramitar la autorización de residencia de los menores a su disposición. En este sentido, la **Fiscalía General del Estado** ha informado acerca de las medidas adoptadas por la Fiscalía de Menores y por la Fiscalía de Área de Melilla para la correcta tramitación de la autorización de residencia de los menores tutelados, tanto a instancia de esta institución como de oficio, tras las visitas realizadas por la Fiscalía de Área al Centro de Menores La Purísima y al Centro de Menores Infractores (18020291, 19000648, 19011082 y otras).

En el mismo sentido, se iniciaron distintas actuaciones con los servicios de protección madrileños y con la **Delegación del Gobierno en Madrid,** tras las quejas presentadas por la demora en la tramitación de la autorización de residencia, o por el acceso a la mayoría de edad sin contar con la misma (18010315, 19010926 y relacionadas).

En una actuación iniciada con la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana,** informó de que las oficinas de extranjería demoran en ocasiones la resolución, provocando que los interesados alcancen la mayoría de edad sin obtener residencia. Asimismo, se informaba de que los menores no estuvieron bajo guarda o tutela de la Administración un período de nueve meses, requisito exigido por la Subdelegación del Gobierno en Valencia para tramitar su residencia. En tres de los casos examinados, la falta de tramitación de la residencia supuso la incoación de procedimientos sancionadores por estancia irregular, tras el acceso de los interesados a su mayoría de edad y la materialización de su expulsión, pese a que la irregularidad documental en la que habían recaído, en ningún caso sería achacable a ellos, sino a la inacción de las administraciones implicadas (19000409 y relacionadas).

En Andalucía se formularon recordatorios de deberes legales a la **Subdelegación del Gobierno en Granada** y a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía,** en relación con la tramitación de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados en los plazos previstos en la normativa aplicable (18003413, 18003418, 18003420 y relacionadas).

De modo similar, se formuló un Recordatorio de deberes legales a la **Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña,** al comprobar la situación de un menor, que tras permanecer varios años a disposición de los servicios de protección de Melilla, Andalucía y Cataluña, accedió a su mayoría de edad sin que se renovase la autorización de residencia que tenía concedida (18011179).

De todas estas cuestiones se mantiene puntualmente informada a la **Fiscalía General del Estado.** A la vista de las reiteradas quejas, que se repiten, como se ha

podido comprobar en los ejemplos anteriores, por todo el territorio, la fiscalía dictó en julio de 2019 una Nota interna conjunta firmada por los fiscales de sala de menores, contencioso administrativo y extranjería, en la que se recuerda a los fiscales varias cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros no acompañados (18012034).

4.5.5 Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados

El rechazo, por parte de la **Secretaría de Estado de Migraciones,** de las recomendaciones formuladas, dirigidas a facilitar la incorporación al mercado laboral de los menores extranjeros, mayores de 16 años, sigue provocando actuaciones constantes.

Se siguen recibiendo quejas en las que se insiste en la discriminación que supone para estos menores la diferencia de trato con el resto de jóvenes mayores de 16 años, tanto españoles como extranjeros, que en todos los casos están autorizados para trabajar sin necesidad de ningún trámite adicional. Asimismo, la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos menores, supone la necesidad de acceder al mercado laboral, al no contar con apoyo familiar, circunstancia que, unida a su interés superior, refuerza la importancia de eliminar las trabas existentes para dicho acceso.

El Defensor del Pueblo entiende que la interpretación que realiza el citado organismo de la legislación aplicable es incorrecta, ya que ella habilita a estos menores a trabajar en idénticas condiciones que el resto. Se ha de lamentar que, tras reiterar su contenido, haya sido de nuevo rechazada, insistiendo en la interpretación de que la residencia que corresponde a los menores no acompañados es una autorización no lucrativa, que tan solo les habilita para trabajar cuando cuentan con una oferta de empleo o mediante la excepción a la autorización de trabajo para aquellas actividades que a solicitud de las entidades tutelares favorezcan su integración (15015005, 19015287).

4.5.6 Acceso a la mayoría de edad de los menores extranjeros no acompañados

La situación en la que quedan los menores tutelados por la Administración tras acceder a la mayoría de edad es continuo motivo de preocupación para esta institución. En este sentido, se han recibido numerosas quejas de jóvenes quienes, tras cumplir su mayoría de edad, quedan en una precaria situación ya que carecen de posibilidades reales de subvenir a sus necesidades más básicas.

Se solicitó a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** información sobre los requisitos exigidos para asignar plaza en un programa de

tránsito a la vida adulta, así como sobre los recursos disponibles para ex tutelados. Dicho organismo informó de que el Plan de Autonomía establece una serie de estrategias para facilitar el tránsito a la vida adulta de menores que han estado bajo el sistema de protección, entre ellas, los pisos compartidos. Para ingresar en uno de ellos, además de determinados requisitos, se exige que los interesados hayan participado previamente en el Programa 16-18 y su evolución positiva en él. El número de plazas disponibles es de 92, distribuidas entre 15 asociaciones, mediante convenio.

Se ha concluido la actuación haciendo constar la diferencia de criterio de esta institución, al considerar que no se está cumpliendo lo previsto en los artículos 11.4 y 22 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, referidos a la disposición de programas y recursos destinados a los menores tutelados que alcancen la mayoría de edad y queden fuera del sistema de protección, así como al ofrecimiento de programas de preparación para la vida independiente a los jóvenes bajo una medida de protección y una vez cumplida esta, siempre que lo necesiten. Igualmente, se ha comunicado que no se considera necesaria la participación de los interesados en programas anteriores para acceder a recursos para ex tutelados, ya que la normativa citada únicamente exige el compromiso de participación activa y aprovechamiento, haciendo referencia a situaciones de necesidad y especial vulnerabilidad.

Los recursos disponibles son claramente insuficientes. Asimismo, no se entiende adecuado recurrir al Sámur Social en estos casos, teniendo en cuenta que los recursos asignados son centros para personas sin hogar, que no son apropiados para jóvenes que acaban de cumplir su mayoría de edad (18010315, 19015239 y relacionadas).

En el mismo sentido se iniciaron actuaciones con los servicios de protección de Castilla-La Mancha, que están pendientes de contestación, así como con los servicios de la Comunidad Valenciana. En este último caso, la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas** ha informado de la publicación, en enero de 2019, de los acuerdos de acción concertada de servicios sociales en infancia y adolescencia para 2019 y 2020. Dicha convocatoria tuvo por objeto, entre otras cuestiones, crear una red de apoyo a la emancipación y autonomía personal de jóvenes ex tutelados, estructurada en torno a distintos recursos: 98 plazas en hogares de emancipación que ofrecen servicio residencial y educativo a jóvenes de 18 a 25 años; una unidad externa de emancipación en cada provincia, para el apoyo y orientación social, laboral, psicológico y jurídico; así como la inclusión de este colectivo en la Renta Valenciana de Inclusión. Por último, se informó de la elaboración de diversas instrucciones dirigidas a reforzar y ordenar la red de emancipación existente (19000587, 19007536, 19007578 y relacionadas).

4.5.7 Menores de edad en los centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Un año más se han realizado actuaciones ante las alegaciones de minoría de edad de internos en los centros de internamiento de extranjeros. Dicha cuestión se encuentra íntimamente relacionada con los procedimientos de determinación de la edad incoados fundamentalmente en Andalucía, Canarias, Murcia y Valencia. La disparidad entre las pruebas médicas a las que son sometidos los presuntos menores conlleva la diferencia de los resultados de las mismas. Esto supone que niños que fueron considerados mayores de edad tras los procedimientos a los que fueron sometidos al ser localizados en las costas, una vez recluidos en un centro de internamiento y ser sometidos a procedimientos de determinación de la edad, con intervención forense y pruebas complementarias, sean declarados menores de edad y puestos a disposición de los servicios de protección de menores.

En el presente año se han incrementado el número de quejas recibidas por la presencia de menores, o presuntos menores, en centros de internamiento de extranjeros, lo que ha motivado un número significativo de actuaciones con la **Fiscalía General del Estado** y con las autoridades policiales (19000409, 19001488 y relacionadas).

4.5.8 Repatriación de menores extranjeros no acompañados

Varias asociaciones solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo ante los procedimientos de repatriación iniciados a un grupo de 23 menores extranjeros no acompañados, tutelados por la Comunidad de Madrid, en el ámbito del Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, sobre la cooperación en materia de prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su vuelta concertada, de 6 de marzo de 2007.

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** informó de que, efectivamente, se había producido una identificación de los menores por autoridades marroquíes, enmarcando dichas actuaciones en el artículo 191 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de extranjería, relativo al procedimiento de repatriación del menor extranjero no acompañado y actuaciones previas.

El citado organismo solicitó a la sección de menores de la Fiscalía Provincial de Madrid que las entrevistas se realizaran en dependencias de la fiscalía, por entender que ello redundaba en interés de los menores al desarrollarse en un ambiente adecuado de protección. Asimismo, se comunicaba que las entrevistas se desarrollaron en un ambiente distendido sin vulnerar ninguno de sus derechos, sin superar los 30 minutos y estando acompañados por un educador, un fiscal de menores, un intérprete y un agente de la Unidad Central de Repatriaciones. Por su parte, la Fiscalía General, de modo

similar, informó de que el fin de las entrevistas realizadas fue su identificación. Ambos organismos comunicaron que no se habían iniciado procedimientos de repatriación a los menores, desconociendo si finalmente se incoaron dichos procedimientos.

A la vista de lo informado, se ha comunicado a la **Fiscalía General del Estado** y a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** que esta institución considera que las actuaciones realizadas no pueden incardinarse en el artículo 191 del Reglamento de extranjería, que dispone que las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno serán los organismos competentes para llevar a cabo los trámites relativos a la repatriación de un menor extranjero no acompañado, incluyendo las actuaciones informativas previas y, en su caso, la incoación, tramitación y resolución del procedimiento. En el presente caso no consta incoación por la Delegación del Gobierno en Madrid de procedimiento de repatriación, ni solicitud a las autoridades policiales de práctica de actuaciones. Asimismo, se ha trasladado que no consta en la información remitida si los menores ya estaban identificados o documentados, ni si los servicios de protección tenían conocimiento de sus circunstancias, lo que haría innecesarias las actuaciones para su identificación y la averiguación de su situación familiar. No obstante, dada la falta de inicio de procedimientos de repatriación por el órgano competente, se suspendieron las actuaciones (19009549, 19009557 y relacionadas).

4.5.9 Visitas a centros de menores

El desbordamiento que padecen los servicios de protección de menores de las ciudades de Ceuta y Melilla ha sido, un año más, objeto de varias actuaciones. Se solicitó información a los entonces **ministerios de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social** sobre el resultado de las medidas adoptadas para la atención solidaria de los menores extranjeros no acompañados entre las distintas comunidades, al objeto de evitar su acumulación en determinadas zonas y la saturación de los centros.

Se informó de la creación de la Mesa de Coordinación Interterritorial, al objeto de sentar las bases de un marco de interactuación y coordinación de todas las instituciones y administraciones vinculadas. Se comunicó también que se están impulsando dos líneas de actuación, por un lado, la revisión del Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados partiendo de los problemas y soluciones detectados en su aplicación, en línea con las observaciones del Comité de Derechos del Niño, de 2 de febrero del 2018. Por otro lado, la revisión del modelo de atención, en el seno del Grupo de Trabajo de Menores Migrantes del Observatorio de la Infancia, a fin de debatir y definir un nuevo modelo de atención. Asimismo, se daba cuenta de las cantidades dedicadas a complementar los recursos de las entidades públicas de protección de menores de las

comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, distribuidas utilizando los datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (15012933 18015052, 18015266).

Centro de Menores La Purísima de Melilla

Como ya se indicó en el informe anual de 2018, durante la visita no anunciada que técnicos del Defensor del Pueblo realizaron al Centro de Menores de La Purísima, se comprobó que albergaba el triple de internos de su capacidad, lo que motivaba la distribución de colchones por el suelo en la mayoría de las dependencias, incluso en cuartos sin ventilación. En algunos casos, los menores compartían taquillas e incluso colchones, las aulas se acondicionaron como dormitorios, en tanto que las salas de estar y comedores se utilizaban por la noche para que durmiesen los niños.

En junio de 2019, la Fiscalía General del Estado dio traslado de las conclusiones de la visita que la fiscal de Melilla había realizado al centro en noviembre de 2018. En síntesis, da traslado de las irregularidades detectadas en la tramitación de la residencia de los menores, su escolarización, las medidas para dar cobertura al elevado número de menores acogidos, para modernizar y ampliar los servicios de cocina y lavandería, y la sustitución de los termos de agua caliente, la adopción de las medidas de seguridad legalmente establecidas para este tipo de centros, los traslados desde el centro de la Gota de Leche al centro de La Purísima, así como sobre los principales problemas y carencias detectadas y las reformas realizadas para dar acogida a los menores. Asimismo, se da cuenta de las actuaciones con la Brigada de Extranjería y Fronteras de la Policía sobre la autentificación de la documentación aportada por los menores y las razones de la demora en tramitar las tarjetas de identidad (18015266).

A la vista de lo anterior, continúan en curso distintas actuaciones con la **Fiscalía General del Estado** en relación con la situación de dicho centro. En una de ellas, referida a los procedimientos judiciales abiertos por presuntos malos tratos a menores, uno de los casos se ha concluido tras la sentencia absolutoria dictada por el Juzgado de lo Penal número 1 de Melilla. En otra actuación iniciada por el apuñalamiento de un interno por un educador del centro, la Fiscalía de Área de Melilla informó de que las diligencias instruidas están pendientes de enjuiciamiento en febrero de 2020 (15015383, 15015499, 18012088).

Centro Asistencial de Melilla, Gota de Leche

Como ya se anunció en el anterior informe anual, continuaron las actuaciones iniciadas por el traslado a Melilla desde Palencia de unas menores tuteladas por la entidad de

protección de menores de la citada ciudad autónoma. En marzo de 2019, la **Fiscalía General del Estado** contestó que la Sección de Menores de la Fiscalía Provincial de Palencia no tuvo intervención alguna con carácter previo al retorno de las menores. Por su parte, la Sección de Menores de la Fiscalía de Área de Melilla comunicó que desconocía tanto el primer traslado de las menores desde Melilla a Palencia como su posterior regreso a la ciudad autónoma. A la vista de las circunstancias que se han puesto de manifiesto, la Unidad Coordinadora de Menores se ha dirigido a la Sección de Menores de la Fiscalía de Área de Melilla a fin de que se establezcan los mecanismos de coordinación oportunos para que tomen conocimiento con carácter previo de las decisiones que se adopten, similares a las de referencia, a fin de ejercer una función efectiva de supervisión que no se han podido ejercer en este caso (18014217).

Centro de Menores San José-Hadú de Ceuta

Tras la visita realizada al citado centro, se dio traslado a las autoridades de la Ciudad Autónoma de Ceuta de las conclusiones adoptadas y se reiteró la necesidad de continuar el proyecto tramitado con carácter de urgencia en el año 2013 para construir un centro de menores con unas características adecuadas. Asimismo, se solicitó que se realizaran las gestiones oportunas con las autoridades educativas para evitar demoras en la escolarización de los menores, así como que se impartan las clases para el refuerzo de idioma en el ámbito de los centros escolares, en vez de en el propio centro por una asociación. También se insistió en la necesidad de aumentar la oferta formativa a los menores que no están en edad de escolarización obligatoria, tanto en el propio centro como por entidades ajenas. Finalmente, se concluía que el número de menores extranjeros no acompañados, que tutela la entidad de protección de menores, supera ampliamente la capacidad material de acogida de esa ciudad autónoma.

En el informe remitido por la entidad se reitera el diseño del centro para un uso distinto al de residencia de menores, por lo que requiere un proyecto de reforma integral para su adaptación, más aún debido al uso intensivo al que están sometidas las instalaciones, con una ocupación que supera su capacidad funcional. Se informa de la reforma de la planta baja del edificio, que aloja alrededor de 250 menores, y del cierre de las plantas segunda y tercera, al no reunir las condiciones de habitabilidad y salubridad exigibles, que se encuentran pendientes de reforma, al igual que las zonas de cocina, comedor y talleres. Como consecuencia del cierre parcial del centro, la ciudad autónoma realizó los trámites para contratar un servicio externo que atiende alrededor de 65 menores. En relación con la escolarización, se comunican los contactos con la **Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Formación Profesional** para realizar los períodos de inmersión lingüística en centros educativos. Asimismo, se trasladan los avances en la incorporación de menores que no están en edad de escolarización

obligatoria a programas de Formación Profesional Básica con entidades colaboradoras, así como la contratación de monitores expertos en mantenimiento de edificios para fomentar el desarrollo de capacidades profesionales de los menores. Se ha licitado la contratación de monitores para impartir distintas modalidades deportivas (18015052).

Centros de primera acogida de Hortaleza e Isabel Clara Eugenia, de Madrid

Durante el año 2019 han continuado las actuaciones con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid,** en relación con la presencia de menores extranjeros no acompañados en el Parque Isabel Clara Eugenia de Madrid, anexo a los centros de primera acogida de Hortaleza e Isabel Clara Eugenia. Dicho organismo ha informado de las reuniones periódicas con el **Ayuntamiento de Madrid,** a resultas de las cuales se realizan intervenciones cuando se localizan menores en el parque y se interviene, a través del Proyecto de intervención educativa con mediadores sociales y educadores en medio abierto, surgido al amparo de las referidas reuniones. En cuanto al resultado de la coordinación entre el centro de Hortaleza y el de Isabel Clara Eugenia para derivar a los menores a recursos de protección adecuados a sus necesidades, se comunica que en el año 2018 se han derivado 252 menores a pisos de autonomía, 67 a residencias de menores, 53 al CACYS Manzanares, seis a centros de tratamientos de adicciones, así como otros 15 a centros específicos.

A la vista de la información remitida, se concluyeron las actuaciones sobre el presente asunto, si bien continúa la actuación de oficio abierta por la situación general de dichos centros (16014447,16005990 y relacionadas).

4.6 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

4.6.1 Cuestiones generales

El Defensor del Pueblo ha mostrado su preocupación por la necesidad de establecer en los centros de internamiento de extranjeros (CIE) unas directrices comunes para la gestión de la asistencia social, jurídica y cultural.

Tras las respuestas recibidas a las recomendaciones formuladas, de las que se dio cuenta en el anterior informe anual, ha continuado su seguimiento. Una de las cuestiones que preocupa especialmente a esta institución se refiere a la asistencia jurídica que deberían recibir todos los internos. Se ha dado traslado de esta preocupación al **Consejo General de la Abogacía,** quien se ha comprometido a informar de los avances que se realicen para la firma de convenios con los colegios de abogados de los lugares en los que aún no se presta este servicio (Las Palmas, Tenerife,

Murcia y Tarifa (Cádiz)). Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo contenido se informará en el próximo informe anual.

Otra de las cuestiones que sigue ocasionando constantes quejas se refiere a los servicios de asistencia social y cultural, que no cumplen las previsiones del reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento. Se vuelve a constatar la existencia de disparidad en la gestión de la asistencia social, jurídica y cultural, y la necesidad de establecer en los CIE unas directrices comunes, tal y como se ha recomendado y reiterado en los últimos informes anuales. Se recomendó la dotación urgente a todos los CIE de mobiliario suficiente en la zona de ocio, que incluya el necesario para el descanso, así como un receptor de televisión, y también con prensa diaria, biblioteca, juegos de mesa u otros elementos recreativos. Dicha Recomendación se consideró parcialmente aceptada. Sin embargo, según la documentación aportada, no se llegó a suministrar mobiliario con cargo a los presupuestos generales en 2018 antes del cierre del ejercicio presupuestario, motivo por el cual se hizo uso de diverso material usado, pero en buen estado. En cuanto al gasto en material, se ha podido comprobar que es muy desigual en los distintos CIE.

Por lo que se refiere a la Recomendación de revisar los términos de la subvención pública por la que se externalizan los servicios de asistencia social y cultural de los CIE, a la vista de las significativas carencias detectadas en las visitas realizadas por el Defensor del Pueblo, cabe señalar que la documentación aportada denota la insuficiencia del servicio prestado. En este sentido, tras las visitas que se realizan y de las quejas que se reciben se reitera la falta de medios suficientes para poder subvenir de manera constante necesidades tan básicas como la ropa y los artículos de higiene. Otras cuestiones básicas como el alcance de los servicios de interpretación legalmente previstos, continúa sin estar resuelto. En cuanto a la elaboración y remisión de proyectos de actuación por cada centro, bajo la coordinación y supervisión del director, se consideró aceptada, pero no realizada esta recomendación. En las visitas efectuadas no se ha podido comprobar que se hayan aprobado los citados proyectos de actuación (17006088).

Respecto a la asistencia sanitaria, continúa sin darse cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento. Se establece que en cada centro existirá un servicio de asistencia sanitaria bajo la responsabilidad de un médico perteneciente a la Administración General del Estado. Se convocó Concurso Específico de Méritos para la cobertura de plazas, pero solo se cubrió la del CIE de Madrid, habiendo quedado desiertas las seis restantes. Se han iniciado actuaciones con la **Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas,** para conocer los mecanismos que se han puesto en marcha para dotar a cada CIE de un

responsable médico perteneciente a la Administración General del Estado. Por su parte, la **Dirección General de la Policía** informaba de que se estaba estudiando la tramitación de una nueva convocatoria por parte de la División de Personal y que, para el caso de que no llegaran a ocuparse, se acordó que fueran cubiertas por otros procedimientos de provisión de puestos de trabajo, incluyendo la petición a la **Dirección General de Función Pública** de introducir las citadas vacantes en la siguiente oferta de empleo público.

Otra cuestión relacionada con la asistencia sanitaria que provoca continuas quejas ante el Defensor del Pueblo se refiere a las condiciones exigidas para la adjudicación del servicio de asistencia sanitaria en los CIE. Tras el examen del pliego de condiciones, que se publicó en 2019, se vuelve a constatar que la **Dirección General de Policía** sigue sin asumir las recomendaciones que a este respecto se formularon en el año 2014 (14010886, 16012167).

En conexión también con la asistencia sanitaria, se da cuenta en este apartado de las actuaciones del Defensor del Pueblo destinadas a la optimización de los recursos humanos y medios materiales empleados en las actuaciones sanitarias que se prestan en costas españolas a la llegada de pateras.

Los distintos organismos de la Administración con los que se han iniciado actuaciones han compartido la necesidad de que se establezca un protocolo de actuación que permita la elaboración de un primer informe sanitario de las personas asistidas, a fin de que se entregue a la llegada a los CIE, CETI, o cualquier otro recurso del programa de acogida sanitaria.

Sin embargo, tanto el **Ministerio de Sanidad** como la **Secretaría de Estado de Seguridad** consideran que esta competencia corresponde a la **Secretaría de Estado de Migraciones,** a quien se formuló una Recomendación, en noviembre de 2019, para la elaboración del citado protocolo de actuación. Se ha solicitado que se elabore un informe previo con indicación de las enfermedades detectadas en las personas asistidas y tratamiento recibido, con el fin de asegurar una correcta derivación sanitaria y atención especializada, en su caso, tras su ingreso en los CIE o en los CETI. Continúan abiertas las actuaciones (17003552).

4.6.2 Visitas y actuaciones en centros

Durante el año 2019, el Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, ha realizado visitas a los centros de internamiento de extranjeros de Barcelona, Tenerife, Valencia y Algeciras (Cádiz).

Las conclusiones de las visitas, el seguimiento de las actuaciones realizadas y las resoluciones formuladas pueden ser consultadas en línea, a través del siguiente enlace: https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/

El artículo 25 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de la institución, dispone que cuando se tenga conocimiento de una conducta o hecho presumiblemente delictivos, se pondrá de inmediato en conocimiento del fiscal general del Estado, que informará periódicamente, o cuando este lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciadas a su instancia. Por este motivo, tanto durante las visitas no anunciadas como por las quejas que se reciben, se da inmediato traslado al fiscal de todas aquellas alegaciones de malos tratos que formulan los internos o las asociaciones que actúan en su defensa.

Se resumen a continuación algunas de las actuaciones derivadas de las quejas recibidas de los centros de internamiento de extranjeros.

Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid

Tras más de siete años, se ha dictado sentencia absolutoria en el procedimiento penal iniciado para el esclarecimiento de la muerte por meningitis de una interna en el CIE de Madrid.

La finalización del proceso judicial, permite al Defensor del Pueblo ocuparse de las cuestiones generales que, a juicio de esta institución, deberían corregirse sin más demora. La falta de coordinación entre los servicios médicos de los CETI y los CIE es objeto de preocupación constante del Defensor del Pueblo y, en concreto, la falta de transmisión de la historia clínica de aquellos residentes que, como fue el caso de la fallecida en el CIE de Madrid, pasan del CETI al CIE.

Nueve años después del fallecimiento y, tras la Recomendación formulada por la institución, la Administración continúa sin poner en marcha este protocolo alegando que existen dificultades técnicas. Con motivo de las visitas realizadas en estos años, tanto a los CIE como a los CETI, se ha podido comprobar con preocupación que la situación permanece invariable y, en un número significativo de ocasiones, los facultativos de los centros de internamiento carecen de información médica completa de personas que han pasado meses en los CETI o bien cuentan tan solo con un certificado médico que no describe los tratamientos seguidos en estos centros (11024730).

Continúan abiertas las actuaciones tras las alegaciones de malos tratos formuladas por internos, y que personal del Defensor del Pueblo trasladó a la fiscalía, con motivo de una visita no anunciada realizada en octubre de 2016. Unas de las diligencias abiertas fueron archivadas en marzo de 2019, al haber alcanzado firmeza el

auto de sobreseimiento provisional dictado. Otras de las diligencias incoadas se transformaron en procedimiento abreviado y, en el momento de redactar este informe, seguían a la espera del señalamiento de juicio (16013943).

Se ha dictado sentencia absolutoria en el juicio por delito leve, que fue confirmada por la Audiencia Provincial de Madrid en 2019, en relación con la denuncia de un grupo de internos que afirmaron haber sido objeto de malos tratos por parte de funcionarios de policía, en el transcurso de los incidentes producidos el 31 de julio de 2017, por lo que se han concluido las actuaciones (17014604).

En otra queja recibida se alegaba que el extranjero había sido conducido a una celda de aislamiento, en la que se le desnudó, sufriendo insultos de índole racista y homófobos por parte de los agentes intervinientes. En un primer momento, las diligencias previas fueron archivadas. Sin embargo, la Audiencia Provincial de Madrid estimó el recurso interpuesto por el ministerio fiscal contra el auto de archivo y acordó continuar la tramitación de la causa para la práctica de diligencias de investigación y la devolución de las actuaciones al juzgado. Continúan abiertas las actuaciones (17016930).

El 31 de mayo de 2019, el Juzgado de Instrucción número 19, con funciones de control del CIE de Madrid, dedujo testimonio por unos hechos que podrían ser constitutivos de delito de tortura. Una asociación que actúa en defensa de los derechos de los extranjeros dio traslado de su contenido al Defensor del Pueblo. Además, indicaba que, según el relato de los internos, se habían adoptado durante el mes de abril de 2019 medidas de seguridad desproporcionadas, con presunta violación del respeto a la dignidad y demás derechos fundamentales de las personas internas. La **Fiscalía General del Estado** comunicó que, tras una primera resolución que acordaba el sobreseimiento provisional de la causa, por no existir suficientes indicios de delito, el fiscal interpuso recurso de reforma y subsidiario de apelación al entender que la conclusión de la instrucción había sido prematura y solicitó la práctica de diligencias para el total esclarecimiento de los hechos. Las actuaciones continúan abiertas (19012412, 19012852).

Para finalizar este apartado, se ha de hacer referencia, un año más, a quejas que se reciben por extranjeros que alegan estar afectados de enfermedades que, de un modo u otro, hacen que su estancia en un CIE sea particularmente penosa. Este es el caso de un ciudadano marroquí que, a través de su letrado, solicitó la libertad al requerir asistencia médica continuada o su ingreso en un centro hospitalario, ya que padecía una insuficiencia venosa periférica en una pierna. Teniendo en cuenta que el procedimiento de expulsión se encontraba en fase de tramitación y que el interesado había podido aportar vínculos familiares próximos que viven en España, se solicitó a través de una Sugerencia su puesta en libertad, que fue aceptada y el interesado puesto en libertad (19013971).

Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Barcelona

Se realizó una visita de seguimiento en el **Centro de Internamiento de Extranjeros de Barcelona,** al objeto de comprobar el grado de cumplimiento de las conclusiones y sugerencias realizadas tras la última visita, donde se mantuvieron entrevistas con el jefe de seguridad del centro, funcionarios de servicio, personal médico, Cruz Roja y personas internadas. Se formularon varias recomendaciones y sugerencias, de las que se dará cuenta detallada en el informe anual correspondiente a la gestión de 2019 de la Unidad del Mecanismo de Prevención de la Tortura (MNP).

Se ha intervenido también en varias ocasiones por alegaciones de minoría de edad de internos del CIE, de las que ya se ha dado cuenta en el apartado correspondiente.

Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Algeciras (Cádiz)

En la visita de seguimiento realizada en el mes de septiembre, se comprobó, al igual que se ha indicado en el CIE de Barcelona, el grado de cumplimiento de las conclusiones y sugerencias realizadas tras la última visita. Dichas conclusiones se podrán consultar en el apartado correspondiente del informe del MNP de 2019.

Se iniciaron actuaciones por la situación de un ciudadano marroquí, interno en el CIE, que sufría una enfermedad y estrés postraumático causado como consecuencia del naufragio sufrido en las costas gaditanas, donde se ahogaron más de 20 personas. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** informó de que este ciudadano recibió tratamiento psicológico inicial y que fue puesto en libertad, debido a la imposibilidad de obtener su documentación, tras haber solicitado protección internacional hasta en tres ocasiones consecutivas (18018326).

Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Murcia

Un ciudadano solicitó la intervención del Defensor del Pueblo alegando que más de cincuenta internos se habían declarado en huelga de hambre como protesta por la vulneración de derechos que, a su juicio, se venían produciendo en dicho centro. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que la huelga de hambre se inició el día 28 de octubre. Días después, todos depusieron su actitud y entraron a comer. Los servicios médicos del CIE realizaron seguimiento sanitario a treinta y cuatro de los internos, que son los que participaron en la supuesta huelga de hambre, sin que se hubiera observado ninguna patología especial derivada de la misma. Todas estas incidencias fueron comunicadas oportunamente al juzgado de control del CIE, y previa remisión de informe por los servicios médicos dando cuenta de los incidentes

producidos, dictó auto por el que se archivó el procedimiento por entender que no se había producido vulneración de derechos a los internos (18016925).

Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Valencia

Durante 2019 se realizó visita de seguimiento a este centro. Las conclusiones y sugerencias realizadas se podrán consultar en el apartado correspondiente del informe del MNP de 2019.

Se iniciaron actuaciones ante el fallecimiento de un interno. Según las primeras informaciones, podría tratarse de un suicidio. En días posteriores, dos internos más se habrían autolesionado. Según informó la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** el ciudadano fallecido fue objeto de una agresión en las duchas por parte de un grupo de internos.

Tras haber recibido asistencia médica y para garantizar la seguridad del agredido, la dirección del CIE había acordado aislarlo en una habitación individual, donde no pudiera ser víctima de un nuevo ataque contra su integridad. El propósito era que el interno permaneciera en esta habitación el tiempo mínimo imprescindible para que los policías de servicio distribuyeran al resto de internos en sus respectivas estancias.

En la habitación en la que se produjo la muerte había una cámara de seguridad que grabó el momento del fallecimiento. Estas grabaciones han sido puestas a disposición de la autoridad judicial. En el breve lapso de tiempo en el que se produjo la muerte del interno, la cámara que grababa en su habitación no estaba siendo vigilada en visionado directo. Las diligencias judiciales por el fallecimiento continúan abiertas.

Respecto a los internos que se autolesionaron mientras se encontraban en sus habitaciones durante el descanso, uno de ellos fue trasladado al módulo del servicio médico del centro donde fue asistido y, posteriormente, al hospital, donde fue dado de alta en el mismo día de su ingreso. A su vuelta al CIE se activó el protocolo antisuicidios. El otro interno fue atendido por el servicio médico del centro sin ser necesario su traslado a un centro hospitalario, pero sí la aplicación del citado protocolo. Fue puesto en libertad días más tarde, por imposibilidad de ser documentado dentro del plazo de internamiento que le restaba (19014799).

Se formuló una Sugerencia para evitar la materialización de la expulsión de un ciudadano venezolano que se encontraba ingresado en el CIE y padecía una enfermedad crónica cuyo tratamiento no podría continuar en su país de origen. En un primer momento, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** rechazó la Sugerencia formulada e intentó materializar la expulsión. El interesado se negó a embarcar el vuelo comercial previsto y fue devuelto al CIE, donde permaneció hasta que

finalizó el plazo de internamiento y fue puesto en libertad. El Defensor del Pueblo ha de dejar constancia de la diferencia de criterio con la Administración en este caso, mostrando su disconformidad con la negativa a tomar en consideración las especiales circunstancias humanitarias que rodeaban el caso y la notoria imposibilidad de continuar con el tratamiento médico de retrovirales en su país (19022879).

4.7 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

4.7.1 Asistencia letrada en los procedimientos de expulsión y devolución

Un año más, las cuestiones relacionadas con la asistencia letrada en las expulsiones y devoluciones han sido objeto de numerosas actuaciones. Como ya se indicó en el pasado informe anual, la presencia de un abogado de oficio, con formación en materia de extranjería constituye una garantía formal imprescindible en los expedientes de expulsión y devolución. Sin embargo, desde el punto de vista material, se siguen apreciando circunstancias que pueden dejar sin efecto esta garantía, convirtiendo la asistencia letrada en una mera presencia formal en el procedimiento. Se han mantenido varias reuniones con el **Consejo General de la Abogacía,** que mantiene puntualmente informada a esta institución de las carencias que observan, así como de la puesta al día de los protocolos de actuación que remiten a los colegiados.

Han continuado las actuaciones iniciadas, relacionadas con las deficiencias detectadas por el **Colegio de Abogados de Málaga,** en la asistencia jurídica de ciudadanos extranjeros, a las que se hizo referencia en el anterior informe anual. Con relación a la falta de intérpretes, se insiste en la necesidad de que, como mínimo, se facilite uno por cada diez inmigrantes; que se tome en cuenta la posibilidad de que una mujer prefiera que el intérprete también lo sea, en supuestos de protección internacional o de detección de indicios de trata. Y que se cuente con mayor número de idiomas disponibles. En la actualidad y a pesar de realizarse las asistencias en el nuevo centro de atención temporal de extranjeros (CATE) instalado en el puerto de Málaga, se siguen prestando sin la privacidad adecuada.

Por último, acerca del procedimiento de determinación de la edad, se quejan de la imposibilidad de acceder a la copia del expediente administrativo. Continúan abiertas las actuaciones (18012028).

4.7.2 Quejas relacionadas con la materialización de las devoluciones y expulsiones

En junio de 2019 se dictó sentencia condenatoria en relación con la actuación policial en la repatriación de un ciudadano dominicano, en 2015. Se ha solicitado a la **Comisaría**

General de Extranjería y Fronteras información sobre las medidas previstas en el ámbito disciplinario, una vez firme la resolución judicial (15006303).

El Defensor del Pueblo, en su doble condición de MNP y alto comisionado de las Cortes Generales, supervisa los vuelos de repatriación de ciudadanos extranjeros. Las conclusiones sobre las condiciones de privación de libertad en los citados vuelos son tratadas con detenimiento en los informes anuales del MNP. Se relacionan a continuación algunas de las quejas que los repatriados formularon al personal del Defensor del Pueblo durante los vuelos.

Como consecuencia de la supervisión del operativo de repatriación con destino a Albania y Georgia, se iniciaron actuaciones con carácter de oficio para comprobar los motivos por los que en las hojas de pertenencias de los internos, en el CIE de Barcelona, no se anotaba la fecha de salida y se observan frecuentes contradicciones en las fechas de ingreso. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** dio instrucciones para su correcta cumplimentación (19011629, 19014091).

Como consecuencia de la supervisión de un vuelo de repatriación con destino a Mauritania, se pudo comprobar que en las resoluciones de devolución examinadas, no constaba que el lugar de procedencia de la patera fuera aquel país y tampoco se hacía referencia en las resoluciones a que, a pesar de no ser de esa nacionalidad, iban a ser devueltos en aplicación del Acuerdo Bilateral existente entre los dos países.

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** informó de que las resoluciones administrativas acordadas constataban el rescate de 12 tripulantes de un cayuco por parte de salvamento marítimo, quienes a continuación fueron trasladados al muelle de Arguineguín (Mogán, Gran Canaria), por lo que difícilmente se podía realizar una argumentación distinta para cada tripulante cuando todos se encontraban en las mismas circunstancias desde el punto de vista de la normativa de fronteras.

A juicio del Defensor del Pueblo, debería constar en las citadas resoluciones el lugar donde el extranjero va a ser devuelto, con mención al acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania, en materia de inmigración. Sobre este particular, debe insistirse en la necesidad de que los actos administrativos que limitan derechos subjetivos e intereses legítimos sean motivados, conforme determina el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (19012032, 19014024, 19017994).

Con motivo de la supervisión de un vuelo de repatriación con destino Colombia y República Dominicana, una ciudadana colombiana manifestó su disconformidad con la ejecución de la resolución de expulsión por estancia irregular, alegando su condición de cónyuge de un ciudadano español. La **Subdelegación del Gobierno en Toledo,** que resolvió la expulsión, no tuvo en cuenta que esta ciudadana había solicitado la

inscripción de su matrimonio en el Registro Civil Central y que había sido confirmada su solicitud de cita previa para tramitar la tarjeta de familiar de ciudadano de la UE ante la citada subdelegación. La notificación de la resolución de la expulsión se llevó a cabo de manera simultánea a la detención para su ejecución, dejando sin contenido alguno el derecho a la tutela judicial efectiva de la interesada.

El Defensor del Pueblo formuló una Sugerencia a la **Subdelegación del Gobierno en Toledo,** solicitando la revocación de la resolución de expulsión, al considerar que existían elementos suficientes que amparaban su derecho, a la vista de las circunstancias concurrentes y siempre que no existiesen razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública que lo impidieran. Se aceptó la Sugerencia y la expulsión fue revocada (19015138, 19015157).

Para finalizar este apartado, se da cuenta de otra actuación relevante relacionada con este asunto. Una ciudadana dominicana, madre de una menor de edad española, fue detenida para la materialización de su expulsión, que había sido dictada años atrás por estancia irregular. La denegación de la renovación de su autorización de residencia y la expulsión se encontraban recurridas en vía judicial. Se solicitó que se tuvieran en consideración estas circunstancias, ya que la ejecución de la resolución no tenía en cuenta el interés superior de la menor, que quedaría en desamparo por la posible repatriación de su madre. La suspensión de la ejecución de expulsión fue ordenada judicialmente (19023326).

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

Como ya se ha señalado en el apartado de entradas por puestos no habilitados, en 2018 se iniciaron actuaciones con la **Secretaría de Estado de Migraciones** por diversas cuestiones referidas a la atención que reciben los inmigrantes que llegan a las costas. El récord histórico de llegadas irregulares que se produjo en 2018 puso de manifiesto, una vez más, la incapacidad del sistema para gestionar una realidad que se produce de manera recurrente desde hace treinta años. Por motivos diversos, un alto porcentaje de las personas que acceden de manera irregular a territorio nacional no son expulsadas o devueltas en el plazo legalmente previsto.

Las recomendaciones formuladas en 2018 han sido reiteradas durante 2019, a la vista de las respuestas remitidas y de las nuevas quejas recibidas. La necesidad de revisar el protocolo de atención de emergencia a grandes contingentes, con el fin de evitar el uso de infraestructuras no idóneas en la primera acogida y asistencia, constituye la primera de las preocupaciones. Según la última información recibida, ha finalizado 2019 sin que vea la luz el anunciado Protocolo de actuación de la Secretaría de Estado

de Migraciones ante la llegada de grandes contingentes de personas migrantes a costas españolas. Según la **Secretaría de Estado de Migraciones,** se ha erradicado la práctica de trasladar en autobuses a los extranjeros llegados a las costas, a distintas ciudades sin coordinar su recepción, aunque se admite que muchos permanecen solo unos días o unas horas en la entidad, por tener redes de contacto de amigos y familiares. El Defensor del Pueblo ha dado traslado de su preocupación por la información que se pueda haber proporcionado en casos vulnerables y/o que pudieran ser considerados como posibles víctimas de trata de seres humanos. Por ello, se ha solicitado informe sobre si se ha activado el Protocolo marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos, así como las medidas adoptadas. Esta cuestión resulta central, al afectar fundamentalmente a los más vulnerables. Se comprueba de nuevo, como se ha indicado en las consideraciones generales, que la falta de coordinación entre los distintos organismos con competencias dispersas provoca situaciones de desprotección. El ejemplo quizás más evidente de esta situación lo constituyen las mujeres con niños a su cargo que acceden de manera irregular a territorio nacional.

Según los datos provisionales facilitados por la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** correspondientes a 2019, fueron 416 los menores que, acompañados de adultos, fueron interceptados al intentar acceder irregularmente a territorio nacional en patera. Se realizaron 651 pruebas de ADN para acreditar el vínculo de filiación, de las que 39 fueron negativas y 38 estaban pendientes. En las pruebas de ADN se incluyen, además de las pateras, las pruebas realizadas en los CETI de Ceuta y Melilla.

El Defensor del Pueblo sigue con preocupación esta situación desde 2013 y ha convocado varias reuniones de coordinación al objeto de avanzar en la protección efectiva de estos menores que, acompañados de personas adultas, acceden de manera irregular a España. La última de las reuniones tuvo lugar en octubre de 2019, con participación de todos los organismos de las distintas administraciones, se realizaron varias propuestas de mejora. En primer lugar, la necesidad de incluir mejoras en el protocolo de llegadas a costas para que, junto a la toma de muestras de ADN, se informe a la persona adulta de las obligaciones que contrae respecto al menor hasta recibir su resultado: residencia en un centro concreto, obligación de cooperar con los servicios sociales, etc. En segundo lugar, la necesidad de revisar el sistema existente para el registro de estos menores para que, tomando en consideración las normas europeas de protección de datos, se ponga en el centro el interés superior del menor y las obligaciones que dimanan de la Convención sobre los Derechos del Niño. Se abordó, en tercer lugar, la posibilidad de designar recursos residenciales específicos en los que, en coordinación con los servicios sociales municipales, se realice un seguimiento estrecho del vínculo de la persona adulta con el menor hasta que se reciba el resultado de las pruebas de ADN. Una vez recibidos estos resultados, si la prueba de filiación fuera

negativa, pero el vínculo existente fuera correcto habría que elaborar el informe de alternativa más favorable para el menor, manteniendo la relación entre ambos en el centro hasta encontrar la solución que mejor se adapte al interés del menor. En el caso de que la prueba fuera positiva, se debe asegurar que el menor no abandone en ningún caso el centro sin una primera revisión pediátrica y que se comunique al ayuntamiento de destino su nuevo lugar de residencia y, en su caso, la escolarización. Y, por último, hay que establecer indicadores objetivos de riesgo adaptados a la situación de estos menores, tomando en consideración las previsiones de la Convención de los Derechos del Niño que definieran el derecho a la identidad como «el derecho a tener derechos».

Todas estas cuestiones superan con mucho el actual diseño del programa de acogida humanitaria, que padece significativas carencias. A juicio del Defensor del Pueblo, esta cuestión debería ser abordada sin más demora, convocando a los ayuntamientos y comunidades autónomas para el diseño de un sistema que tome en consideración todas las vertientes que supone la gestión de la irregularidad documental de quienes no son expulsados.

Otra cuestión que provoca constantes intervenciones del Defensor del Pueblo se refiere a las trabas a las que se enfrentan los ciudadanos extranjeros para el ejercicio de los derechos de los que son titulares ante las distintas administraciones públicas, al temer ser detenidos cuando acuden a realizar gestiones de distinta naturaleza. La necesidad de entregar un documento a los extranjeros en situación irregular cuya expulsión no puede ser ejecutada, en el que se indique el aplazamiento o la suspensión, fue objeto de una Recomendación a la **Secretaría de Estado de Seguridad.** Se ha reiterado su contenido durante 2019, insistiendo en la necesidad de proveer a las personas extranjeras con resoluciones de expulsión o devolución no ejecutadas de un documento acreditativo de su situación (18006411, 18011406).

Cabe hacer referencia a dos sugerencias formuladas para evitar el desalojo de varias familias extranjeras con menores a cargo, que residían en centros de acogida de emergencia dependientes del **Ayuntamiento de Madrid.** Ante la falta de alternativa habitacional y la situación de desprotección en la que iban a quedar dichas familias, las sugerencias fueron aceptadas (19012729, 19011642).

Las dificultades para el empadronamiento de las personas en situación irregular es motivo recurrente de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo. Es el caso de un ciudadano extranjero, que fue detenido cuando acudió a una reunión en el **Ayuntamiento de Ribaforada** (Navarra), donde había sido citado para tratar cuestiones relacionadas con su empadronamiento.

Tras el inicio de actuaciones, el citado consistorio justificó su actuación, señalando que actuó de buena fe, cooperando con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

del Estado, al objeto de cumplir con el deber de cooperación entre administraciones públicas, en aras del interés general. Por su parte, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que la Brigada Local de Extranjería de la Comisaría de Tudela tuvo conocimiento de que al interesado le constaba una expulsión dictada por la Subdelegación del Gobierno en Cádiz, tras haberse denegado su solicitud de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Se procedió a su detención cuando se encontraba en la vía pública frente al consistorio de la citada localidad.

El Defensor del Pueblo considera que la actuación descrita no es ajustada a Derecho, puesto que se citó al interesado en dependencias municipales con el pretexto ficticio de realizar gestiones para su empadronamiento, pese a que el fin pretendido era su detención por agentes policiales para su expulsión. La disposición adicional quinta 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, establece que las autoridades policiales cuentan con acceso a los datos del Padrón Municipal para el cumplimiento de sus funciones a través del Instituto Nacional de Estadística. Por ello, no se considera regular el procedimiento utilizado, en el que los funcionarios policiales intervinientes accedieron a los datos del padrón del interesado, de un modo no previsto por la norma.

Las actuaciones continúan abiertas a la espera de que la **Agencia Española de Protección de Datos** remita información acerca de la adecuación de esta actuación a la legislación de protección de datos (19012058).

Otra cuestión que se trata con mayor detenimiento en el capítulo de Igualdad de trato, por entender que supone una forma de discriminación, se refiere a la incoación de expedientes de expulsión a ciudadanos extranjeros que denuncian haber sido víctimas de delito. Se formuló una Recomendación, que no ha sido aceptada. El Defensor del Pueblo insiste en que el cumplimiento riguroso de la Ley de extranjería está provocando situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, por lo que se considera necesario reiterar la citada Recomendación, para que se modifique esta práctica administrativa, repetidamente advertida, por la que se incoan expedientes sancionadores por estancia irregular, a los extranjeros que acuden a denunciar haber sido víctimas de un delito. Tras la respuesta que se reciba, se dará cuenta de su resultado en el próximo informe anual (19011001).

4.7.4 Otras resoluciones relacionadas con la expulsión

Se ha intervenido en varias ocasiones, durante 2019, solicitando a las distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno la revocación de resoluciones de expulsión de familiares de españolas, fundamentalmente cónyuges. También se han recibido un número significativo de quejas de ciudadanos a los que les es de aplicación

el régimen comunitario, pero por diferentes motivos no habían podido renovar sus tarjetas en ese régimen. Se ha recordado a la Administración que la situación de irregularidad, derivada de la falta de recursos económicos de los ciudadanos beneficiarios del Real Decreto 240/2007, que motiva que no sean titulares de una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la UE, no tiene las mismas consecuencias que para los ciudadanos extranjeros a los que les es de aplicación la Ley 4/2000, de 11 de enero.

La incoación de expedientes de expulsión, al amparo de la Ley de extranjería, en estos casos no se ajusta a derecho y se formuló una Recomendación, que fue aceptada por la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** en el sentido de que no se apliquen las condiciones del artículo 7 del Real Decreto 240/2007 a los cónyuges extracomunitarios de nacionales españoles residentes en España (19001518).

Para evitar que esta práctica se extienda a otros supuestos y con ello se perjudique a otras personas, el Defensor del Pueblo ha reiterado esa Recomendación formulada a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** con el fin de impartir instrucciones a las distintas comisarías para que no se incoe expediente sancionador a las personas que hayan visto denegada la tarjeta comunitaria por incumplimiento del mencionado artículo 7 del Real Decreto 240/2007, a excepción de los supuestos en los que proceda dicha incoación en virtud de las previsiones establecidas por el real decreto y siguiendo el procedimiento que este dispone.

El citado organismo no consideró oportuno pronunciarse por el momento sobre la aceptación de dicha Recomendación, teniendo en cuenta la existencia de una cuestión prejudicial sobre estos hechos en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por ello, en atención a que la aceptación o validez de la Recomendación puede depender de lo que resuelva el citado tribunal, al amparo del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se han dejado en suspenso las actuaciones, si bien, se ha solicitado a dicho departamento que informe a esta institución del pronunciamiento judicial, una vez que se tenga constancia de él, así como de las medidas que vayan a adoptarse con respecto a la ejecución de la sentencia (13031419).

Para finalizar este apartado, se hace referencia a varios casos en los que, a juicio del Defensor del Pueblo, no se debería haber incoado expediente de expulsión. Es el caso de un ciudadano ingresado en el CIE de Madrid, tras la incoación de un expediente de expulsión con carácter preferente, pese a que había solicitado renovación de autorización de residencia temporal no lucrativa y que aún se encontraba dentro del plazo de noventa días naturales posteriores a la fecha en que finalizó la vigencia de la anterior autorización. Tras la intervención del Defensor del Pueblo, se acordó su puesta en libertad. Se han concluido las actuaciones, dando traslado a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** de la irregularidad de la incoación de expediente

sancionador, ya que el interesado no se encontraba en situación irregular, dado que estaba en plazo para renovar su autorización de residencia (19010378).

En otro caso, un ciudadano extranjero fue entrevistado durante su internamiento en el CIE de Tarifa (Cádiz) por funcionarios de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX). Le solicitaron datos acerca de los organizadores de su viaje a España en patera, comunicándole que dicha colaboración podría serle beneficiosa. El interesado manifestó que había recibido amenazas de muerte hacia él y hacia sus familiares residentes en España. La asociación que interpuso la queja exponía que las autoridades policiales intervinientes no emitieron informe dando cuenta de la colaboración del interesado a la autoridad gubernativa, a los efectos de proponer la exención de su responsabilidad en el expediente de devolución.

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** informó de que el interesado fue puesto en libertad. Sin embargo, no le fueron aplicados los beneficios establecidos en el artículo 59.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, porque los datos aportados no pudieron ser comprobados por los funcionarios encargados de la investigación, pese a la realización de diversos intentos de verificación.

A la vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo considera que lo que la normativa exige es la colaboración con las autoridades policiales, sin que sea requisito esencial que la información proporcionada pueda ser verificada por los funcionarios policiales, cuestión que no depende de los interesados. Los ciudadanos que colaboran con la policía denunciando tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución pueden sufrir graves riesgos, tanto ellos mismos como sus familias. Por ello, no se considera que el único motivo para otorgar los beneficios dispuestos en el citado artículo 59 sea que la información proporcionada arroje resultados positivos (19011252).

4.8 VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

Un año más, las quejas que se reciben sobre este asunto se centran fundamentalmente en la falta de adecuación de los protocolos existentes a las necesidades de las víctimas. La preocupación principal del Defensor del Pueblo, que ha sido reiterada en los últimos informes, se centra en los fallos de coordinación, errores en la comunicación, falta de apreciación de indicios por parte de la Policía Nacional o retrasos en los procedimientos. En definitiva, las cifras oficiales de víctimas identificadas en España, 238 en el año 2018, siguen mostrando que aún no se han conseguido desarrollar las herramientas necesarias que permitan detectar, de manera eficaz, a las víctimas y ofrecerles la necesaria protección.

Los últimos datos disponibles en el momento de elaboración de este informe son los facilitados por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) correspondientes al año 2018, publicados en julio de 2019. Estos datos muestran que de las 238 víctimas detectadas, 153 son mujeres y niñas. Por tipo de explotación, la trata con fines de explotación sexual, con 128 víctimas, es la más numerosa. Seguida de la trata laboral, con 94 víctimas; una por matrimonio forzado; tres por criminalidad y 12 por mendicidad.

El Defensor del Pueblo quiere contribuir a la visibilización de todas las formas de violencia contra la mujer, en línea con lo establecido en el Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica de 2011 (Convenio de Estambul). Tradicionalmente, se hacía referencia a las actuaciones de la institución en esta materia dentro de este capítulo de migraciones. Sin embargo, esta decisión metodológica implicaba indirectamente una vinculación inexacta, entre el fenómeno de la trata de seres humanos y la extranjería, no deseada. A partir de ahora, las actuaciones llevadas a cabo relacionadas con la trata de seres humanos, que afectan a mujeres y niñas, serán referidas en el capítulo de violencia contra la mujer, de acuerdo con la definición establecida en el artículo 3 del Convenio de Estambul.

Esta cuestión está expresamente recogida en el eje 8 del Pacto de Estado contra la violencia de género. Establece como uno de sus objetivos la visualización y atención de otras formas de violencia contra las mujeres, prestando especial atención a la violencia sexual, a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, a la mutilación genital femenina y a los matrimonios forzados. De conformidad con el mismo, se incluirán todos los actos de violencia basados en el género que impliquen o puedan implicar para las mujeres 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.

En este apartado se seguirá dando cuenta de aquellas quejas, relacionadas con la trata de seres humanos, en las que las víctimas han sido hombres o niños.

Un ciudadano extranjero con discapacidad, testigo protegido, manifestaba ser víctima de trata de seres humanos con fines de explotación laboral. Su condición de hombre, con discapacidad y víctima de trata puso de manifiesto la necesidad de aumentar los recursos disponibles para este perfil (18011381).

Preocupa a esta institución la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran algunos ciudadanos de origen vietnamita que acceden a nuestro país por vía aeroportuaria. Se considera que se deben examinar en profundidad este tipo de situaciones y aplicar la presunción de minoría de edad en los casos en los que el pasajero alegue tal condición y existan indicios de trata de seres humanos.

Así se puso de manifiesto en el *Informe anual 2018 del Defensor del Pueblo,* donde se recoge que la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha informado de que, desde el año 2016, llegan diferentes grupos, más o menos numerosos, de ciudadanos de nacionalidad vietnamita que actúan de modo similar y cuyos relatos son muy parecidos. Los agentes de policía fronteriza consideran que forman parte de una red de inmigración irregular y sospechan que pueden ser explotados sexual o laboralmente en territorio Schengen.

Por su parte, en la *Memoria anual* de la Fiscalía General del Estado, publicada en septiembre de 2018, se hace una llamada de atención sobre la detección de varios tipos de organizaciones o grupos criminales. Entre ellos se destacan las procedentes del resto de Europa que introducirían inmigrantes hacia el Reino Unido utilizando los ferris de Santander, Bilbao y diversos aeropuertos. A pesar de todo esto, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha comunicado que durante el año 2019 no se ha activado el Protocolo para la detección de víctimas de trata en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas ni una sola vez. Esta cuestión, por afectar mayoritariamente a mujeres y niñas, será tratada con más detalle en el capítulo correspondiente a la violencia contra la mujer.

Se finaliza este apartado haciendo referencia a la mención que la propia fiscalía, en línea con lo que el Defensor del Pueblo lleva apreciando desde 2012, realiza en su última *Memoria anual.* Deja constancia de que las víctimas identificadas, y buena parte de ellas en situación de grave riesgo, quedan bajo la cobertura del artículo 13 LECrim, del Estatuto de la víctima del delito y, en su caso, del régimen jurídico de protección de testigos. Sin embargo, las víctimas extranjeras potenciales quedan bajo una cobertura de muy dudosa eficacia, como es la prevista en el artículo 59 bis de la Ley de extranjería. Añade que la aplicación del citado precepto ha sido fuente permanente de polémicas interpretativas y de conflictos con las ONG.

4.9 OFICINAS CONSULARES

4.9.1 Medios humanos y materiales de los órganos consulares

Han continuado las actuaciones iniciadas por la demora del **Consulado General de España en La Habana (Cuba)** en la tramitación de los distintos expedientes, así como por las dificultades para acceder a cita previa. Las autoridades consulares han informado de que está en estudio la modificación del programa informático para poder identificar las direcciones de correos electrónicos y de IP desde las que se copan las citas. Se modificó dicho programa para impedir la cancelación por los usuarios de las citas reservadas con datos ficticios y su sustitución. Además se habilitó en la página web un sistema de atención para familiares de españoles y se reservó un día a la semana exclusivamente

para visados de familiares de ciudadanos comunitarios (19001848, 19013085, 19015658).

Se ha recibido un número significativo de quejas por la demora de las oficinas consulares en Marruecos, tanto en la asignación de cita para visados como en su tramitación. La **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** ha informado de que la demanda de visados en Marruecos supera con creces la capacidad de los órganos consulares, lo que provoca inevitables retrasos. El significativo crecimiento de la demanda en los últimos años no se ha correspondido con el incremento de recursos materiales y humanos, lo que impide ofrecer un servicio adecuado. Se ha reiterado la necesidad de aumentar personal a los servicios competentes del **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.** En el momento de cierre de este informe se ha indicado que está pendiente de materializarse la contratación de nuevo personal (19011405, 19019427 y relacionadas).

En el mismo sentido, se han recibido quejas por las demoras de los consulados en Argelia. Al igual que en el caso de Marruecos, las autoridades consulares han informado de que es habitual el retraso en la concesión de cita para la solicitud de visado al no contar con medios suficientes para atender la demanda existente. Lo anterior se ha agravado por el descenso en la tramitación de solicitudes de visados por el Consulado General de España en Francia, que ha pasado de tramitar un millón de solicitudes al año a unas 400.000, lo que ha incrementado la presión sobre los consulados españoles. El Consulado General de España en Argel ha pasado de tramitar 54.000 solicitudes en 2017, a 61.500 en 2018, y en 2019 se preveía alcanzar los 75.000, sin incremento de los medios materiales y humanos.

Se informa de que dicho consulado general cuenta con un sistema automatizado de gestión de citas a través de internet, que no discrimina el tipo de visado. A fin de evitar fraudes, las citas se ofrecen con una semana de antelación, ofertándose unas 350 diarias, si bien la demanda se estima en 2.500. A causa de la demora en la asignación, los órganos consulares reciben un elevado número de solicitudes de adelanto de cita, al que se accede en caso de causas humanitarias graves (19007168 y relacionadas).

También se ha detectado una excesiva demora en la tramitación de visados en la sección consular de la **Embajada de España en Nueva Delhi (República de la India).** De acuerdo con la información remitida por la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares, la sección consular ha experimentado en los últimos años un crecimiento en las solicitudes de visado del 25 % anual, que ha desbordado su capacidad de tramitación y se ha traducido en una ampliación de los plazos de resolución, especialmente en los casos de reagrupación familiar, en los que el fraude documental detectado es mayor y es necesario realizar un examen documental exhaustivo. La **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos**

Consulares ha instruido a la Embajada de España en Nueva Delhi para la priorización de los visados de reagrupación familiar, con un plan de acción que prevé reducir el plazo de un año de tramitación actual a dos meses para mediados del año 2020. Entre tanto, se están adelantando las citas de las solicitudes que cuentan con una urgencia acreditada (19008053, 19015282).

En el mismo sentido se iniciaron actuaciones con las autoridades consulares por las quejas recibidas por la tardanza del **Consulado General de España en Dakar (Senegal)** en la obtención de citas para presentar solicitudes de visado, que se adjudican con una demora superior a ocho meses, así como en su tramitación. En la respuesta recibida se informa de que la asignación de citas y la tramitación de los visados sigue un orden riguroso de incoación en asuntos de naturaleza homogénea, distinguiendo entre visados en régimen comunitario, de reagrupación familiar, de recuperación de residencia de larga duración, por pérdida de tarjeta de residencia, de estudios, etc. En el caso de visados en régimen comunitario y de reagrupación familiar, se tiene en cuenta su tramitación preferente, dentro de sus posibilidades. Al igual que en los casos anteriores, se traslada que el aumento en los últimos años de la inmigración de ciudadanos senegaleses y gambianos ha supuesto el incremento de los trámites consulares, especialmente los visados de reagrupación familiar, sin que se hayan incrementado los medios materiales y humanos, con el inevitable retraso.

Se ha comunicado a las autoridades consulares que no se considera aceptable la demora de más de ocho meses en la asignación de cita para las solicitudes de visado, con mayor motivo los solicitados por ciudadanos sujetos al régimen comunitario cuya tramitación tiene carácter preferente, los de menores de edad que cuentan con un interés superior, los tramitados por residentes legales que han perdido o sufrido el robo de su documentación y necesitan regresar a territorio nacional, así como en el caso de estudiantes que cuentan con unos plazos ajustados para iniciar sus estudios. A la vista de lo anterior, se ha solicitado que se continúe informando sobre las medidas que dicho órgano consular tiene previsto adoptar para reducir el excesivo tiempo de demora en asignar cita y tramitar los visados (19001670, 19015502 y relacionadas).

4.9.2 Visados en régimen comunitario

Un número importante de las quejas recibidas por la denegación de visados en régimen comunitario están referidas a la acreditación de vivir a cargo de sus familiares, por ascendientes y descendientes mayores de 20 años de ciudadanos de la Unión Europea. Otro de los problemas recurrentes es el hecho de no considerar acreditado el vínculo familiar, al dudar determinados órganos consulares de la fiabilidad de la documentación aportada.

En este sentido, se siguen recibiendo quejas por la exigencia de las autoridades consulares en Santo Domingo (República Dominicana) de la realización de remesas durante varios años anteriores a la presentación del visado, por considerar que los solicitantes viven a cargo de sus familiares, así como por los requisitos exigidos para entender acreditada una dependencia efectiva. Esta institución entiende que los requisitos para la justificación de la dependencia económica de los familiares de ciudadanos comunitarios, en ningún caso puedan resultar más restrictivos que los utilizados en la reagrupación de familiares de ciudadanos extranjeros sujetos al régimen general, que únicamente exige la acreditación de remesas el año anterior a la solicitud (19010150, 19022594 y relacionadas).

En otra investigación iniciada con el **Consulado General de España en Santo Domingo** por la queja presentada por una letrada por la demora en la resolución del recurso interpuesto contra la denegación de un visado en régimen comunitario, el órgano consular manifestó la imposibilidad de notificar la resolución, al no indicar el formulario de solicitud ningún dato de contacto. El recurso se presentó a través del Registro Electrónico, especificando datos de contacto, tanto postales como electrónicos, constando además en el mismo un domicilio a efecto de notificaciones. A la vista de lo anterior, se recordó el deber legal que incumbe a los órganos consulares de notificar a los interesados las resoluciones adoptadas en todos los procedimientos incoados, en la forma y los plazos previstos en la normativa vigente (19010715).

El **Consulado General de España en Guayaquil (Ecuador)** denegó el visado solicitado por el cónyuge de un ciudadano comunitario debido a la falta de dependencia económica de su familiar, decisión que se fundamentó en el artículo 2.c del Real Decreto 240/2007, que es aplicable a los descendientes de ciudadanos de la Unión, no a los cónyuges. Se formuló una Sugerencia a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** para la revocación de la resolución dictada y la estimación de la solicitud, salvo imposibilidad de su concesión por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. Se han suspendido las actuaciones ya que la interesada ha recurrido judicialmente la resolución (19001279).

Un ciudadano español presentó una queja por la denegación, por la sección consular de la **Embajada de España en Kinshasa (República Democrática del Congo),** del visado solicitado por su hija menor de edad. El expediente se tramitó al amparo del régimen general de extranjería en vez del comunitario y se denegó al no justificar el objeto y las condiciones de la estancia y no ser fiable la información presentada. Se formuló una Sugerencia dirigida a la revisión del expediente y a la concesión del visado, a la vista de la condición de la solicitante de menor descendiente de nacional español. En la contestación recibida, con más de un año de demora, el órgano consular comunicó que no accede a la Sugerencia, así como que contactó con la

familia de la menor, ofreciéndole tramitar un visado de reagrupación familiar. Se ha concluido la actuación con diferencia de criterio, a la vista de la falta de fundamentación jurídica de los motivos por los que se tramitó un visado en régimen general, pese a quedar acreditado fuera de toda duda el vínculo filial de la menor con un ciudadano español (17006763).

Una ciudadana española interpuso una queja por la denegación del **Consulado General de España en Rabat (Marruecos)** del visado en régimen comunitario solicitado por su esposo para ejercer su derecho a la reagrupación familiar, al constar en el Sistema de Información Schengen (SIS) una denegación de entrada. Se formuló una Sugerencia para la revocación de la resolución denegatoria y la concesión del visado, salvo que concurran razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, en los términos previstos en el artículo 15 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero.

Las autoridades consulares han comunicado que, tras presentar el interesado una nueva solicitud, se expidió el visado al comprobar que en dicho sistema de información ya no constaba prohibición de entrada. A la vista de la información remitida, se reiteró que la normativa comunitaria especifica que, para impedir la entrada en territorio nacional de un ciudadano sujeto a ella, es preciso que su conducta constituya una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. De acuerdo con dicha normativa, así como con la reiterada jurisprudencia nacional y comunitaria, la constancia de una prohibición de entrada en el sistema SIS no es motivo suficiente para denegar un visado solicitado por ciudadanos de la Unión y sus familiares. No obstante, habida cuenta de la concesión del visado, se concluyó la actuación (18013554).

4.9.3 Visados de residencia y trabajo

Se han iniciado actuaciones con la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** por la queja presentada por la denegación del visado de residencia y trabajo solicitado ante el **Consulado General de España en Lima (Perú),** «por no cumplir los requisitos exigidos para este tipo de visados por el artículo 70.3 y 70.4 del Real Decreto 557/2011». La normativa citada especifica la documentación que es preciso aportar al expediente de visado y enumera los supuestos de denegación, sin que la resolución haga mención expresa de los concretos preceptos que se habrían incumplido. De modo similar, la resolución recaída en el recurso de reposición, referida erróneamente a un visado de estudios en vez de residencia y trabajo por cuenta ajena, desestimó la pretensión al no apreciar nuevos elementos que justifiquen la modificación de la resolución denegatoria. A la fecha de la elaboración del informe se está a la espera de recibir el informe solicitado a las autoridades consulares (19021504).

4.9.4 Visados de reagrupación familiar

La sección consular de la **Embajada de España en Conakry (República de Guinea)** denegó los visados solicitados por la esposa e hijo de un ciudadano guineano residente en España, al apreciar en la tramitación y verificación documental, datos y elementos de juicio que no permitieron acreditar los vínculos familiares, haciendo constar la toma en consideración de la escasa fiabilidad del Registro Civil de aquel país.

En relación con la práctica de pruebas de ADN para la acreditación del vínculo familiar, se ha comunicado que estas son voluntarias y no es obligado que se propongan por las autoridades consulares, constituyendo una prueba suplementaria al estudio de la documentación y la entrevista personal a los solicitantes, en caso de duda sobre el vínculo familiar. En relación con los visados de reagrupación familiar tramitados en los últimos años en dicha sección consular, se informa de que el año 2017 se solicitaron 186 visados y se concedieron 49, el año 2018 se solicitaron 193 y se expidieron 44, en tanto que en los primeros meses de 2019 se concedieron 63 de los 96 solicitados. De estos datos se comprueba el elevado número de denegaciones, en muchas ocasiones basadas en las dudas sobre la documentación, suscitadas por la poca fiabilidad de los registros guineanos, lo que escapa de la responsabilidad de los interesados (18008745).

También por la actuación de las autoridades consulares en Guinea Conakry se iniciaron actuaciones por la denegación de un visado de reagrupación familiar solicitado por la esposa de un ciudadano residente, al no considerar acreditada la relación estable o convivencia marital y dudar sobre la validez de los documentos aportados. Pese a lo anterior, se concedió el visado al hijo de la pareja que se trasladó a España con su padre. Al igual que en el anterior, la sección consular reitera la escasa fiabilidad de los registros guineanos y la obligación de velar para evitar el fraude de ley.

Se comunicó a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** que las resoluciones dictadas por el órgano consular, denegando la solicitud de una madre y concediendo la de su hijo, no tuvieron en cuenta el interés superior del menor de corta edad, que se encontraba separado de su madre. Asimismo, se reiteró que la existencia de un descendiente en común del matrimonio acredita la existencia del vínculo marital, de acuerdo con la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 31 de enero de 2006. Se concluyó la actuación tras informar la dirección general de la revocación de la denegación y la emisión del visado (19011515).

Se siguen recibiendo quejas relacionadas con las demoras de la sección consular de la **Embajada de España en Islamabad (Pakistán)** en la tramitación de visados. En una de las quejas recibidas se acreditó que la solicitud se presentó en abril de 2019, enviando las autoridades consulares pocos días después copia de la documentación aportada a un despacho de abogados para examinar su concordancia con el Registro

Civil y hacer averiguaciones sobre su veracidad, sin haber recibido el informe ocho meses después. Dicho trámite se considera imprescindible por la ausencia de registros públicos fiables, la falsedad documental generalizada y la existencia de redes de inmigración ilegal, por lo que las autoridades consulares han reclamado al despacho de abogados la emisión urgente del informe para resolver el expediente (18012875, 19022043 y relacionadas).

Se dirigió a esta institución un ciudadano reclamando por la denegación del visado de reagrupación familiar solicitada para su hija menor de edad ante la sección consular de la **Embajada de España en Acra (República de Ghana).** La denegación de la solicitud se motivó en el resultado del informe radiológico cuya práctica se requirió por las autoridades consulares a la menor, que determina su edad en 18 años no en los 16 que refleja su documentación, y por las dudas por la inscripción tardía de su nacimiento.

En la actuación iniciada, se reiteró a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** la fuerza probatoria de los documentos públicos que, de acuerdo con la normativa aplicable hacen prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, salvo que otros medios de prueba desvirtúen su contenido, por lo que cuentan con presunción de veracidad. Asimismo, se dio traslado de que la estimación de la edad por pruebas médicas, por medio de la madurez ósea es un método sujeto a grandes márgenes de error, que únicamente debe usarse en ausencia de otros elementos probatorios documentales. El recurso interpuesto se estimó y se emitió el visado de la menor (18017950).

4.9.5 Motivación de las resoluciones denegatorias de visado

Se dirigió a esta institución un ciudadano mostrando su disconformidad con la motivación de la resolución denegatoria del visado solicitado por su pareja ante el **Consulado General de España en Rabat (Marruecos),** que reflejaba que no se justificó el propósito y las condiciones de la estancia. Se dio traslado a las autoridades consulares de que la motivación de la resolución dictada por las autoridades consulares en Rabat no se ajusta a derecho, toda vez que la relación del solicitante con un ciudadano comunitario, así como la carta de invitación obtenida, justificarían dicho propósito y condiciones de la estancia. Se comunicó que la denegación se debió a la no acreditación por el solicitante de medios económicos suficientes para la estancia, cuestión que no consta en las resoluciones dictadas, por lo que el solicitante no pudo alegar sobre dicho asunto en el recurso interpuesto.

A la vista de lo anterior, se recordó el deber que incumbe a los órganos consulares de motivar adecuadamente las resoluciones denegatorias de visados, a fin de que los solicitantes puedan conocer las razones de la denegación y argumentar

adecuadamente en su contra, caso de considerarlo oportuno. Asimismo, se solicitó la revocación de la resolución dictada. Se concluyó la actuación con diferencia de criterio, al no acceder el consulado a la solicitud, al entender que concluyó la vía administrativa sin que se hubiese interpuesto recurso judicial contra la denegación (19000269).

Se han realizado actuaciones con las autoridades consulares por la irregular motivación de las resoluciones denegatorias de visados dictadas por el **Consulado General de España en La Habana (Cuba).** En una de ellas se motivó la denegación de un visado de estudios en «informe desfavorable del MAP», en tanto que el recurso interpuesto contra dicha resolución se desestimó al haber declarado alegaciones inexactas en la entrevista practicada. En otro caso, se denegó un visado de estancia, al no justificar la solicitante el propósito y las condiciones de la estancia prevista, así como por no acreditar su intención de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de su expiración. No obstante, la interesada junto con su solicitud aportó carta de invitación, documentación acreditativa de su vínculo familiar con ciudadanos españoles, así como de su arraigo familiar, laboral y social en su país. Se concluyó la actuación dando cuenta al citado órgano directivo de la irregularidad de la resolución dictada por las autoridades consulares en La Habana, toda vez que la denegación se motivó en la falta de arraigo, así como en no justificar el propósito y las condiciones de la estancia prevista, circunstancias acreditadas, tanto por la documentación aportada acreditativa del vínculo familiar de la solicitante con ciudadanos españoles, como por la carta de invitación obtenida (19007528, 19019066).

Se recibió una queja por la denegación por la sección consular de la **Embajada de España en Islamabad (Pakistán)** del visado solicitado por un ciudadano pakistaní para atender a sus tres sobrinos, por la grave enfermedad que padece la madre que le impide hacerse cargo de ellos. La resolución del órgano consular basó la denegación en la falta de fiabilidad de la información presentada para justificar el propósito y las condiciones de la estancia, pese a que dicha cuestión se habría acreditado por la carta de invitación, así como por el vínculo familiar y los informes médicos aportados, documentación oficial toda ella. Asimismo, la resolución dictada carecía de fundamentación jurídica alguna.

Las autoridades consulares comunicaron que el órgano consular en Islamabad denegó la solicitud por no resultar fiable la información presentada para la justificación del propósito y condiciones de la estancia prevista, y por no poder establecer su intención de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de que expire el visado, debido a la falta de arraigo del solicitante en su país de origen. A la vista de la falta de estimación por la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** del criterio de esta institución, se ha concluido la actuación dando cuenta de la disconformidad con la resolución adoptada (19000833).

De modo similar, el **Consulado General de España en Tetuán (Marruecos)** denegó el visado solicitado por una ciudadana para visitar a su familia, al entender que la información para justificar el propósito y las condiciones de la estancia prevista no resultaba fiable, así como por no poder establecer su intención de regresar. Se iniciaron actuaciones reiterando a las autoridades consulares que la motivación de la denegación no se ajustó a derecho, toda vez que la carta de invitación es un documento oficial que justifica las condiciones de la estancia para viajes privados o de turismo, por lo que no cabe dudar de su fiabilidad. Asimismo, el vínculo familiar de la solicitante con ciudadanos españoles acredita sin duda el propósito de la estancia. Las autoridades consulares informaron de que los documentos presentados no reflejaban medios económicos propios para la estancia, ni condiciones patrimoniales suficientes en su país, cuestiones que no constaban en la resolución dictada. Se concluyó la actuación dando cuenta de que la denegación del visado no se ajustó a derecho, a causa de la diferencia de los motivos de denegación reflejados en la resolución y los comunicados a esta institución (19000178).

4.10 PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS

4.10.1 Oficinas de extranjeros

Durante el año 2019 se han incrementado sustancialmente las quejas relacionadas con las dificultades de obtención de cita previa para la realización de diversos trámites de extranjería, en distintas zonas del territorio nacional.

Son incesantes las quejas que se reciben relativas a la ausencia de citas en Barcelona. Las actuaciones se iniciaron en 2015, y desde entonces tanto las comisarías de policía como la Subdelegación del Gobierno de Barcelona informan de las medidas que adoptan. En octubre de 2018 se puso en marcha un sistema de petición de cita a través del Registro Electrónico Común, que no parece que haya sido eficaz a la vista de las constantes quejas que se reciben. Respecto a los trámites realizados en comisarías de policía en Barcelona, se han incrementado notablemente las quejas referidas a la imposibilidad de obtener cita para realizar dichos trámites, por lo que se han reabierto las actuaciones con las autoridades policiales en Cataluña (15010577 y relacionadas).

La ausencia de citas previas para trámites de extranjería, que en un primer momento se refería a zonas puntuales del territorio nacional, como el caso de Barcelona, se ha extendido a otras provincias en las que residen un número importante de extranjeros. La situación actual, que afecta a cientos de miles de personas, entre otros, menores de edad, familiares de españoles, comunitarios, residentes de larga duración, ciudadanos que precisan regularizar su situación, estudiantes, etc., es totalmente incompatible con los principios de servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad,

claridad, proximidad y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, que deben guiar la actuación de la Administración pública.

Se formularon sendas recomendaciones a la **Secretaría de Estado de Migraciones** y a la **Secretaría de Estado de Política Territorial** para la revisión urgente de la aplicación informática de la cita previa de extranjería de la Sede Electrónica de Administraciones Públicas, adoptando las medidas técnicas necesarias para garantizar el derecho de los ciudadanos a solicitar y obtener en tiempo y forma una cita; y para analizar la suficiencia de las plantillas destinadas a realizar los trámites de extranjería en las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno de Madrid, Barcelona, Girona, Valencia, Murcia, Sevilla, Alicante y Palma de Mallorca.

Los citados órganos directivos han informado de que la situación actual se debe a causas estructurales: falta de personal, la pérdida de efectivos por parte de delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en los últimos años; los medios informáticos de que se dispone están quedando obsoletos y no se hace un óptimo uso de las posibilidades que ofrece la tecnología; la normativa de extranjería, dispersa y con gran casuística, da lugar a diversidad de procedimientos, algunos con una instrucción muy compleja. Otras cuestiones, como la salida del Reino Unido de la Unión Europea o relacionadas con el derecho de asilo, han supuesto una elevada carga de trabajo.

Asimismo, se ha informado de las distintas medidas organizativas y técnicas adoptadas para paliar la situación, entre ellas: no publicar todas las citas el mismo día y hora; necesidad de correspondencia entre el documento del solicitante y el usuario final; visualización de una cita en vez de tres para evitar su bloqueo; menos tiempo de bloqueo de las opciones mostradas; introducción de *captcha;* liberación de las citas anuladas el día siguiente o su asignación directa por la oficina de extranjeros; mejora de la tecnología utilizada y del diseño de la base de datos; inclusión de filtros por IP, correo electrónico y teléfono para limitar la obtención masiva de citas. Se ha ampliado la infraestructura de los servidores dedicando uno en exclusiva para las citas. Entre las soluciones que se encuentran en estudio, se informa de la posibilidad de ampliar el trámite electrónico a algunos procedimientos para evitar trámites presenciales, disminuyendo la necesidad de cita previa, así como la posibilidad de deslocalizar expedientes, trasladando parte de la carga de trabajo de algunas oficinas de extranjería con mayor volumen a otras.

Respecto a la suficiencia de las plantillas, se informa de los esfuerzos realizados para dotar adecuadamente a las oficinas de extranjería, si bien dicha cuestión se encuentra condicionada al cumplimiento de los objetivos de déficit y gasto público y, por tanto, a los recursos de personal asignados a través de las ofertas de empleo público en función de la tasa anual de reposición establecida. Adicionalmente, se recurre a personal interino para cubrir vacantes o para cargas puntuales de trabajo.

En relación con la información remitida, se observa que la Administración General del Estado en enero de 2019 contaba con 507.830 trabajadores, muy alejados de los 563.989 con los que contaba en el año 2002 y de los 592.813 que llegó a tener en el año 2011. En el caso concreto de las oficinas de extranjería, en su conjunto habrían perdido en torno a los 400 efectivos durante los últimos tres años, pese al incremento de los trámites a realizar y a su complejidad. A la vista de las incesantes quejas recibidas continúan abiertas las actuaciones y, en el momento de elaboración de este informe, se ha reiterado la necesidad de poner en marcha un plan de choque que permita, a corto plazo, que los ciudadanos extranjeros puedan acceder en todo el territorio nacional a los distintos trámites que precisan en un plazo de tiempo razonable. Ello con independencia de las medidas que se continúen adoptando para la dotación de los medios humanos y técnicos necesarios, a fin de adaptar la oferta para la realización de los citados trámites a las necesidades existentes (19019156 y relacionadas).

En este mismo sentido, se han iniciado distintas actuaciones por las dificultades para obtener cita previa, así como por la situación de las oficinas de extranjeros, con las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno de Madrid, Alicante, Baleares, Valencia, Murcia, Navarra, Sevilla, Santa Cruz de Tenerife, Coruña y Ciudad Real (19015588, 18018552, 19019183 y relacionadas).

4.10.2 Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares

Medios de subsistencia y de cobertura sanitaria

La Recomendación formulada a la **Secretaría de Estado de Migraciones** para la modificación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, fue rechazada. La Administración considera que no es posible modificar una disposición que es transposición literal de la Directiva 2004/38/UE.

El Defensor del Pueblo no comparte dicha argumentación, ya que las directivas no tienen como objetivo uniformar el derecho de los Estados miembros, función que sí tiene el reglamento, sino que por el contrario, tiene la de armonizar las legislaciones internas y de ahí la inexistencia de criterios únicos en los Estados miembros. En este sentido, el artículo 37 de la citada Directiva 2004/38, denominado «Disposiciones nacionales más favorables», establece que sus disposiciones no afectarán a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de un Estado miembro que sean más favorables para los beneficiarios.

Asimismo, se ha comunicado que continúan recibiéndose numerosas quejas de familiares de ciudadanos españoles, en particular cónyuges y ascendientes, que no pueden obtener tarjeta de residencia en régimen comunitario por carecer de recursos

económicos o no poder suscribir un seguro médico por su edad. Esta situación de irregularidad supone numerosas consecuencias negativas para estos ciudadanos, al impedirles el acceso al trabajo, lo que en muchos casos condenan a la precariedad de las familias. En otras ocasiones, esta situación ha supuesto la incoación de expedientes de expulsión a cónyuges y otros familiares de ciudadanos españoles. Se ha reiterado que el Defensor del Pueblo considera esencial la modificación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, al objeto de atajar la irregularidad sobrevenida de los citados familiares de ciudadanos españoles (18002420 y relacionadas).

En relación con la cobertura sanitaria exigida a los familiares de ciudadanos de la Unión, se formuló una Sugerencia a la **Secretaría de Estado de Migraciones** para la concesión de la residencia solicitada por la ascendiente de una ciudadana comunitaria, al resultar de imposible cumplimiento la cobertura sanitaria exigida. La Administración no aceptó la Sugerencia, por considerar que en ese momento la interesada tenía la posibilidad de acogerse al convenio especial con el Sistema Nacional de Salud, que establece como requisito acreditar la residencia en España un año antes de la solicitud, estar empadronado en el ámbito territorial correspondiente, así como no tener acceso a un sistema de protección sanitaria pública por cualquier otro título, ya sea en aplicación de la normativa nacional, de los reglamentos comunitarios o de los convenios bilaterales suscritos por España. Desgraciadamente, la interesada, que contaba con una avanzada edad, falleció antes de poder suscribir el convenio con la Seguridad Social (18010185).

Tarjeta de residencia permanente de familiar de ciudadano de la Unión Europea

De modo similar a lo ocurrido en años anteriores, se han continuado recibiendo numerosas quejas por la denegación de tarjetas de residencia permanente de familiar de ciudadano de la Unión Europea, ya que se considera que no cumplen el requisito de cinco años de residencia, al no haber mantenido los condiciones económicos durante el período de vigencia de la tarjeta anterior, por lo que no se estima dicho período como residencia legal.

Se formularon recomendaciones a la **Secretaría de Estado de Migraciones,** al entender que el derecho a obtener residencia permanente está condicionado al requisito de haber ostentado residencia continuada durante cinco años, sin que sea exigible acreditar recursos económicos y mucho menos considerar sujeto a revisión todo el período de vigencia de la anterior tarjeta concedida. La Administración no compartió este criterio, al considerar que esta exigencia se encuentra avalada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de diciembre de 2011.

Se reiteró el contenido de la recomendación, ya que en el escrito recibido no se daba respuesta a la Recomendación dirigida a la expedición a los ciudadanos

comunitarios y sus familiares de una tarjeta de residencia de larga duración al amparo del régimen general, en caso de no ver reconocido el derecho a la residencia permanente comunitaria, toda vez que sí cumplen los requisitos exigidos en el régimen general. Todo ello en aplicación de la disposición final cuarta del Real Decreto 240/2007, así como del artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que disponen la aplicación de dicha normativa a los ciudadanos sujetos al régimen comunitario, en aquellos aspectos que pudieran serles más favorables.

En la respuesta recibida, se informa de que es preciso tomar en consideración que el presente asunto engarza con la aplicación de la citada Directiva 2004/38, por lo que se ha efectuado una consulta para conocer la práctica sobre la materia en los distintos estados, cuyos resultados se remitirán a esta institución (18009314).

En un asunto similar, la Subdelegación del Gobierno en Barcelona denegó la residencia permanente solicitada por una ciudadana cónyuge y madre de ciudadanos españoles, al considerar que no había mantenido las condiciones que dieron lugar a la concesión de la anterior tarjeta. Asimismo, la oficina de extranjería denegó la posibilidad de solicitar una residencia por circunstancias excepcionales de arraigo familiar, pese a su condición de madre de cinco menores de nacionalidad española. Se ha solicitado a la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** información acerca de la imposibilidad de la interesada de acceder a una residencia por arraigo familiar, de acuerdo con la normativa arriba citada. A la fecha de cierre del presente informe está pendiente de recibirse dicha información (19019090).

Reagrupación familiar de menores de edad

Se han iniciado distintas actuaciones por quejas presentadas por ciudadanos españoles por las dificultades para reagrupar a menores sujetos a kafala. La Administración ha informado de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Sentencia de 26 de marzo de 2019, considera que no hay parentesco entre el menor y quienes le acogen y, por tanto, no acepta a este último como descendiente directo. Sin embargo, se les reconoce como familia extensa de ciudadano comunitario, por lo que les es aplicable el Real Decreto 240/2007, en caso de cumplir el resto de requisitos, y previa valoración individualizada de los casos para comprobar que son conformes al ordenamiento jurídico aplicable en materia de infancia y evitar posibles riesgos de abuso, explotación o tráfico de menores. A la vista de lo anterior, en los casos de menores sujetos a kafala de ciudadanos comunitarios, serán los consulados los encargados de valorar el cumplimiento de los requisitos en la tramitación del visado en régimen comunitario, con carácter previo a su entrada en España. Una vez en territorio nacional, serán las oficinas

de extranjería las encargadas de tramitar la correspondiente tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea.

Con ocasión de las actuaciones iniciadas por la tramitación en los consulados españoles en las ciudades marroquíes de Rabat, Casablanca y Tánger de visados en régimen comunitario a menores sujetos a kafala, la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** ha informado de la creación de un grupo de trabajo con varios ministerios para estudiar las implicaciones de la citada sentencia y buscar una solución a estos casos de gran complejidad jurídica, en los que además están implicados los servicios de protección de menores de las comunidades autónomas. Se informa de que se ha constatado que los procedimientos de kafala tramitados en Marruecos no cumplen el Convenio de La Haya de 1996, relativo a las cuestiones jurídicas internacionales en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, del que son parte tanto España como Marruecos, ni la normativa básica de protección del menor española, en la que esta figura no tiene equivalente jurídico, por lo que se está tratando de buscar una solución para estos menores acorde con la normativa española y comunitaria. A la vista de lo comunicado continúan las actuaciones en curso, de las que se dará cuenta en posteriores informes (19003087, 19011004, 19022002, 19022593).

En otra queja presentada por la denegación por la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión de un menor de edad, al considerar que no se acreditó adecuadamente el vínculo alegado, dicho organismo informó de que en la resolución del expediente y en la del recurso interpuesto contra la denegación, no se tuvieron en cuenta las instrucciones específicas dictadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación respecto a los documentos expedidos en Afganistán. Por ello, se ha revisado la resolución denegatoria dictada y se ha concedido la residencia solicitada (18014219).

Tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión Europea

La **Subdelegación del Gobierno en Madrid** denegó la residencia solicitada por el familiar de un ciudadano comunitario, mediante resolución dictada una vez transcurrido el plazo de tres meses previsto en la normativa. La denegación se basó en la falta de justificación de encontrarse a cargo de su familiar en el país de origen, así como por no acreditar la imposibilidad de subvenir a sus necesidades por carecer de ingresos o ser estos muy escasos, sin existir otros familiares que puedan asistirle. En relación con la falta de estimación del silencio positivo, la Sentencia de 27 de junio de 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que, aunque la tarjeta de residencia comunitaria posee carácter declarativo al reconocer un derecho preexistente y existe el

deber de expedirla dentro del plazo de tres meses, no es posible su concesión en caso de que los solicitantes no reúnan los requisitos, aunque se haya sobrepasado el plazo de resolución (18016599).

Se formuló una Sugerencia a la **Subdelegación del Gobierno en Valencia** para que dejara sin efecto el requerimiento del DNI del cónyuge, solicitado en la tramitación de la residencia de un familiar de ciudadano comunitario. A juicio de esta institución, dicho requerimiento resulta improcedente al haberse adjuntado a la solicitud certificado de matrimonio en el que consta el número de dicho documento, así como todos los datos de su cónyuge y su firma. Tras la reiteración de la citada Sugerencia, la Administración dejó sin efecto la resolución de archivo y resolvió sobre el fondo de la solicitud (17022248).

Con ocasión de la tramitación de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión solicitada por la cónyuge de un ciudadano español, la **Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife** requirió la aportación de certificado de matrimonio en el plazo de diez días, ampliable por otros cinco. La solicitud se denegó al no aportar en el plazo concedido la certificación, pese a que la emisión de dicho certificado por el Registro Civil Central demora un tiempo muy superior al concedido. Se desestimó el recurso de alzada en el que se solicitaba la suspensión del expediente en tanto se expedía el documento. Asimismo, se desestimó el recurso extraordinario de revisión, en el que aportaba el certificado requerido, una vez expedido por el Registro Civil Central. La Administración no accedió a lo solicitado, al entender que la interesada tuvo oportunidad de recurrir la denegación en sede judicial. Se ha concluido la actuación dando cuenta de la diferencia de criterio de esta institución con la resolución adoptada (19021444).

Registro de parejas de hecho

Se formuló una Recomendación al **Ayuntamiento de Cartagena** (Murcia), solicitando la supresión del requisito de aportar copia de la autorización de residencia en los expedientes de inscripción en el Registro de Uniones de Hecho, al ser el pasaporte el documento que acredita la identidad de los ciudadanos extranjeros. En la contestación recibida, se comunicó que la interesada presentó NIE, que no es un documento que acredite ninguno de los requisitos establecidos, de ahí la exigencia de los documentos que establece el reglamento aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Cartagena. Asimismo, se trasladó que la aprobación y la modificación de los reglamentos es competencia del Pleno municipal, por lo que se dio traslado del presente asunto a dicho órgano. A la fecha de la elaboración del presente informe se está a la espera de recibir información sobre el resultado de las medidas adoptadas (18008729).

En el caso del **Ayuntamiento de Linares** (Jaén), se formuló una Sugerencia al denegarse la inscripción en el Registro Municipal de Parejas de Hecho, a causa de la existencia de un informe policial en el que constaba que una de las contrayentes tenía en trámite un expediente de expulsión. La citada corporación no ha contestado a la Sugerencia formulada en febrero de 2018, pese al tiempo transcurrido y a los reiterados requerimientos efectuados por esta institución (17025931).

4.10.3 Régimen general de extranjería

Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Se han recibido quejas por la situación de más de 45 familias marroquíes residentes desde hace años en Melilla, que se encuentran en irregularidad documental y ven limitado su acceso a derechos básicos como sanidad o educación, sin poder empadronarse ni regularizar su situación. Las quejas han sido promovidas por mujeres con hijos menores a su cargo que, o bien han nacido en Melilla, o llevan residiendo en dicha ciudad autónoma durante años e incluso décadas, en una situación de invisibilidad administrativa y exclusión social. Una de las quejas, representativa de la problemática planteada, está referida a una mujer marroquí que reside en Melilla desde hace más de 15 años, con tres hijos menores nacidos en Melilla que están sin escolarizar. Asimismo, ningún miembro de la familia está empadronado, ni cuenta con tarjeta sanitaria. La interesada ha solicitado en cuatro ocasiones residencia por arraigo social, que se han denegado, entre otras causas, por la falta de empadronamiento.

Se ha solicitado a la **Delegación del Gobierno en Melilla** información sobre la situación de estas familias, así como acerca de las medidas que se adopten al respecto, con especial atención al acceso al empadronamiento, la tarjeta sanitaria, la regularización de la situación administrativa, la escolarización de los menores y la igualdad efectiva de las mujeres. Esta cuestión se aborda con más detenimiento en el capítulo correspondiente a Igualdad de trato (19001915 y relacionadas). También en el capítulo sobre territorio y población (17.3).

Se formularon recomendaciones a la **Secretaría de Estado de Migraciones,** para la modificación del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de extranjería, a fin de regular la posibilidad de los progenitores de menores españoles, y de los hijos de ascendientes originariamente españoles, de renovar su residencia por arraigo familiar, cuando a su caducidad no puedan acceder a otra autorización, para evitar su irregularidad sobrevenida.

En la respuesta recibida, dicho organismo reitera las actuaciones llevadas a cabo por la **Dirección General de Migraciones,** a causa de la interpretación favorable que viene realizando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la

concesión de autorizaciones de residencia a los progenitores extracomunitarios de menores comunitarios. Asimismo, se tienen en cuenta las recomendaciones de esta institución sobre la articulación jurídica de la figura del arraigo familiar, teniendo en cuenta los problemas que conlleva la irregularidad sobrevenida de ciudadanos que no pueden renovar dicha residencia, ni reúnen los requisitos para acceder a otro tipo de autorización. Se informa de que dicha dirección general continúa trabajando en el estudio de la normativa y en el análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre esta materia de gran complejidad, y ya dispone de un borrador muy avanzado, si bien es precisa su remisión a todas las unidades al objeto de que, por razón de sus competencias, puedan formular aportaciones u observaciones al texto.

Se suspendió la actuación y se solicitó a la **Secretaría de Estado de Migraciones** que mantenga informada a esta institución de los avances que se produzcan en la tramitación del citado borrador (18004805 y relacionadas).

Autorizaciones de residencia por reagrupación familiar

Unos ciudadanos, residentes de larga duración en España, mostraban su disconformidad con la irregularidad documental en la que se encontraba su hijo de corta edad, al haber nacido en Francia, debido al adelanto del parto cuando la madre se encontraba en dicho país visitando a un familiar enfermo. La **Subdelegación del Gobierno en Zaragoza** inadmitió a trámite la solicitud de residencia de larga duración, al amparo de lo dispuesto en el artículo 185 del Real Decreto 557/2011, al no tratarse de menor nacido en España.

Se comprobó que la resolución de inadmisión era ajustada a derecho, al no haber nacido el menor en España, de acuerdo con el tenor literal de la normativa aplicable. No obstante, esta institución entiende que, de acuerdo con la intención perseguida por el Real Decreto 557/2011, la situación del menor sería más asimilable a lo dispuesto en el artículo 185, referido al menor nacido en España, que a lo recogido en el artículo 186, que afecta a menores nacidos en el extranjero, que para la obtención de la residencia deben permanecer dos años en territorio nacional en situación de irregularidad, o tramitar su reagrupación familiar en caso de residir en su país de origen. Tomando en consideración las circunstancias humanitarias presentes, se concedió la residencia por circunstancias excepcionales solicitada (18008734).

Autorizaciones de residencia de larga duración

Se han recibido distintas quejas exponiendo las dificultades de los ciudadanos extracomunitarios para recuperar la residencia de larga duración de la que eran titulares, tras ser extinguida por la ausencia del territorio de la Unión Europea durante doce meses

consecutivos, o una vez finalizado el período de compromiso de no retorno. Estas dificultades derivan del criterio de gestión de la Secretaría de Estado de Migraciones 5/2017, que dispone que la oficina de extranjería debe extinguir la residencia de larga duración con carácter previo y los interesados deben regresar a su país para solicitar la recuperación.

La **Secretaría de Estado de Migraciones** informó de que el artículo 159 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de extranjería, establece un procedimiento diferenciado en función de la presentación de la solicitud dentro o fuera de España. A fin de clarificar dicho procedimiento, se adoptó el criterio de gestión 5/2017 que impone la salida de España del solicitante. Se informaba de que se ha comprobado que esta exigencia va más allá de lo previsto en la normativa de extranjería y que, de acuerdo con el criterio de esta institución, no se entiende necesaria la salida del país. A la vista de lo anterior, se ha modificado el criterio establecido, tomando en consideración que en la práctica está dificultando la recuperación de la residencia de larga duración prevista en la normativa de extranjería.

La **Secretaría de Estado de Migraciones** ha dictado instrucciones a las oficinas de extranjería, para la recuperación de la residencia de larga duración, especificando que se debe exigir que los interesados hayan accedido al país de modo regular y que la residencia de larga duración que se pretende recuperar esté extinguida. En caso contrario, se extinguirá previamente y a continuación se resolverá sobre la solicitud de recuperación, sin que los interesados incurran en irregularidad, toda vez que la fecha de extinción y de solicitud de recuperación de la autorización de residencia sería la misma. Este criterio se ha trasladado, en octubre de 2019, a todas las oficinas de extranjería para que adecúen sus actuaciones a él (18017860, 18017904, 19019255).

4.11 ASILO

En 2019 volvió a aumentar el número de quejas referidas al sistema de protección internacional en España, siguiendo la tendencia de los últimos años. La mayoría se centran en el acceso al procedimiento y los recursos del sistema de acogida que, pese a las medidas adoptadas, se ha mostrado insuficiente para dar respuesta a una demanda creciente de acogida. Además, este año se han recibido numerosas quejas relacionadas con las demoras en la obtención de cita previa para la realización de distintos trámites del procedimiento (entrevistas de asilo, acceso a la Unidad de Trabajo Social o la expedición de documentación).

El número de solicitudes de protección internacional registrado en España durante 2019 ha vuelto a batir récords, duplicando las solicitudes recibidas en 2018. Así, según datos del Ministerio del Interior, más de 118.200 personas formularon su solicitud

en 2019, frente a las 54.000 que lo hicieron el año anterior, o las 4.502 que lo hicieron en 2013.

Con estas cifras, España se ha posicionado ya entre los cinco primeros países receptores de solicitudes de asilo de la Unión Europea, según el último informe anual de la Agencia Europea de Asilo (EASO). Sin embargo, como viene alertando esta institución desde hace años, el sistema no ha logrado adaptarse con la suficiente rapidez al ritmo de crecimiento.

Llama la atención el incremento de solicitudes procedentes de países latinoamericanos. Los ciudadanos de Venezuela vuelven a encabezar la lista de nacionalidades (40.906), seguidos de Colombia (29.363), Honduras (6.792), Nicaragua (5.931) y El Salvador (4.784).

En la Unión Europea, Noruega y Suiza (UE+), han aumentado ligeramente las solicitudes de protección internacional con respecto a años anteriores. En 2019 se presentaron más de 650.000 solicitudes y quedan pendientes de resolución más de 860.000. Siria, Afganistán y, por primera vez, Venezuela, son los principales países de origen de los solicitantes, según los últimos datos ofrecidos por la EASO.

España ha finalizado 2019 con 133.015 solicitudes pendientes de resolver, frente a las 78.000 pendientes de 2018. Se ha dado respuesta a 62.398 peticiones de protección internacional, cinco veces más que el año anterior. Esta mejora supone un avance de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), fruto de las medidas adoptadas para reforzar y modernizar la OAR, frente a la presión por el aumento de solicitudes.

Sin embargo, la tasa de reconocimiento del estatuto de refugiado (1.653) y de la protección subsidiaria (1.503) sigue siendo muy baja en relación con el total de solicitudes. Cabe destacar que el 63 % de las resoluciones corresponden a ciudadanos venezolanos. Aunque, con carácter general, no se les reconoce el estatuto de refugiado ni la protección subsidiaria, en 2019 se han otorgado 39.776 autorizaciones de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional a ciudadanos de nacionalidad venezolana.

Muchas de las cuestiones sobre las que se da cuenta en los siguientes apartados ya se apuntaron en el informe monográfico *El asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida,* que el Defensor del Pueblo presentó a las Cortes Generales, en 2016. Una de ellas, que necesita ser abordada a la mayor brevedad, se refiere a la necesidad de mejorar la coordinación entre los principales organismos con competencia en la materia: la Dirección General de Policía, la Dirección General de Política Interior y la Secretaría de Estado de Migraciones.

El Defensor del Pueblo ha propuesto en reiteradas ocasiones que se lleve a cabo una revisión orgánica en profundidad que permita mejorar la coordinación para dar una

respuesta coherente a los retos que plantea la gestión del sistema de asilo. A lo largo de este capítulo, se reflejan las actuaciones más relevantes realizadas por el Defensor del Pueblo durante el año 2019 en materia de protección internacional, que ha sido uno de los ejes centrales de actuación, como consecuencia de las carencias detectadas.

4.11.1 Acceso al procedimiento

Durante el año 2018 la mayor parte de quejas relacionadas con esta cuestión se centraron en Madrid. Sin embargo, en 2019, también se han recibido quejas procedentes de otras provincias, en las que se han apreciado serias dificultades para acceder al procedimiento de asilo, hasta el punto que muchos ciudadanos han tenido que pernoctar en las afueras de las comisarías de policía para poder obtener una cita para formalizar la solicitud. En otros casos, la cita se asigna para meses o, incluso, un año después, como es el caso de provincias como La Coruña, Alicante, Cádiz o Valencia donde se ha llegado a dar cita para el año 2021.

Por tanto, otro año más, se aprecia que sigue incumpliéndose sistemáticamente el plazo establecido en la Directiva de Procedimientos de 2013: tres días hábiles para registrar la solicitud, si es ante autoridad competente, y un máximo de seis días hábiles, si no ostenta la competencia. Tampoco se está facilitando que la persona que haya formulado una solicitud de protección internacional pueda presentarla lo antes posible, tal y como señala la directiva.

La falta de acceso al procedimiento, que retrasa injustificadamente su tramitación y constituye una barrera de acceso a otros derechos, motivó que en 2018 el Defensor del Pueblo formulara un Recordatorio de deberes legales a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** para que se entregara un resguardo válido acreditativo de la cita asignada, al tener constancia de que numerosos ciudadanos pasaban días y noches a la intemperie para conseguir una cita, que después se otorgaba sin resguardo acreditativo y para un año más tarde. Dicho Recordatorio fue rechazado. A la vista de los argumentos utilizados, esta institución decidió elevar el contenido del Recordatorio al **Ministerio del Interior** y dio traslado también de su preocupación por otra serie de carencias relacionadas con el procedimiento. Sin embargo, pese a haber transcurrido más de un año, no se ha recibido aún respuesta.

El Defensor del Pueblo quiere mostrar expresamente su reconocimiento a las medidas adoptadas para la adecuada dotación de medios materiales y personales a la OAR que contribuirán a acortar la inaceptable demora que padecen los expedientes de protección internacional. Sin embargo, continúan sin abordarse varias cuestiones relacionadas con el acceso al procedimiento, que son objeto de quejas reiteradas.

Una cuestión que, a juicio de esta institución, debe revisarse con urgencia es la colaboración de la Policía Nacional para afrontar la gestión de las solicitudes de asilo, en cuanto a la asignación de citas previas, la realización de entrevistas de asilo y la expedición de documentación. El papel de la Policía Nacional ha resultado sin duda imprescindible para abordar el fuerte incremento de solicitudes de protección internacional en un plazo muy corto de tiempo. Sin embargo, esa colaboración que se planteó como algo puntual se está prolongando en el tiempo. Esta intervención provoca importantes disfunciones en el sistema y ha sido objeto de numerosas actuaciones relacionadas con la adopción de medidas urgentes para garantizar el derecho de los ciudadanos que acuden a dependencias policiales a manifestar su voluntad de solicitar asilo, a recibir un resguardo que acredite que se han personado, así como garantizar que se realiza la entrevista en una dependencia adecuada y por funcionarios con la formación necesaria para valorar todas las circunstancias de la solicitud, como las raíces culturales del solicitante, su género, su orientación sexual o su vulnerabilidad (18017847 y relacionadas).

En relación con el acceso al procedimiento, la imposibilidad de acceder a la cita previa en un número significativo de oficinas de extranjeros y de comisarías de policía, como ya se ha indicado en el apartado correspondiente de este informe, afecta también a los solicitantes de protección internacional que necesitan acudir a estas dependencias para trámites relacionados con sus solicitudes (19019156).

En cuanto a las demoras que afectan específicamente a los solicitantes de asilo, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha aclarado que las brigadas provinciales y locales asignan las citas para presentar la solicitud de manera autónoma, en función del número aproximado de entrevistas que puedan gestionar. La demora se debe al desbordamiento de las previsiones realizadas, por lo que se está diseñando un plan de choque. Según se indicó, los funcionarios reciben una formación previa, aunque no hay un protocolo específico. Sin embargo, esta institución ha constatado, a través de las quejas y de las visitas realizadas a dependencias policiales, que la citada formación no ha alcanzado aún un número significativo de los funcionarios que, por necesidades del servicio, acaban entrevistando a los solicitantes (18009468).

Para ilustrar esta cuestión se da cuenta de la actuación abierta en Cádiz. En 2019, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** admitió que se estaban facilitando citas para realizar la entrevista de asilo con nueve meses de demora en la citada provincia. Para desbloquear la situación, la **Jefatura Superior de Andalucía Occidental** autorizó que las plantillas locales pudieran asumir un mínimo de entrevistas. Por otra parte, se comunicó que ningún funcionario de la Brigada Provincial había recibido formación en la materia. Se dio traslado de esta respuesta a la **Dirección General de Política Interior,** que informó de que los cursos de formación se realizan a

petición de las comisarías. Se concluyeron las actuaciones, reiterando la necesidad de incrementar esfuerzos para la formación en materia de asilo, así como técnicas de entrevista a menores de edad (18018783).

Los problemas en la asignación de citas previas se han dado también en Bilbao, donde cientos de personas pernoctaron a la intemperie en la puerta de una oficina de la policía nacional, durante los meses de abril y mayo, para poder acceder al cupo diario de citas que se ofrecían por la mañana. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** reconoció que el incremento constante de solicitantes de asilo había desbordado la capacidad de respuesta de la brigada provincial, afectando a la realización de entrevistas y a la expedición y renovación de documentación. La situación mejoró cuando se adoptaron medidas como la concentración de gestiones en una franja distinta a la de atención al público y se solicitó al **Ministerio de Administraciones Públicas** que pusiera en funcionamiento el sistema de cita previa a través de internet (19011582).

Esta situación también se ha producido en las provincias de Alicante y Valencia, donde transcurre más de un año entre la manifestación de la voluntad de pedir asilo y la formalización de la solicitud, asignándose citas para 2021. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha reconocido la existencia de demoras y la **Jefatura Superior de Policía de Alicante** ha informado de la puesta en marcha de un plan de choque para dotar a la brigada provincial de los medios técnicos y humanos necesarios. Se ha tenido conocimiento de que en Valencia se está implementando un plan similar. El Defensor del Pueblo valora de forma positiva los esfuerzos para mejorar el acceso al procedimiento y a la documentación, pero considera que las medidas adoptadas no son suficientes dado el incremento de solicitudes. En enero de 2020, se solicitó nueva información a la **Dirección General de Policía** (19004460, 19007367, 19019354).

Otra de las cuestiones que preocupan a esta institución son los problemas derivados del cambio de domicilio. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha informado de que, como norma general, cuando un solicitante es reubicado por las entidades que gestionan la acogida humanitaria en una provincia diferente a la asignada para formalizar la solicitud, no existe inconveniente en modificar la cita. Se asigna una nueva en la provincia donde haya fijado su residencia, en la misma fecha o en una posterior lo más cercana posible, siempre que el cambio se notifique o acredite de forma documental (18014733).

También se han detectado problemas derivados de la exigencia de un volante de empadronamiento para poder solicitar cita previa. En el pasado informe se hizo referencia a un Recordatorio de deberes legales formulado a la **Dirección General de la Policía,** tras conocer que, en provincias como Toledo, se estaba exigiendo la presentación de dicho volante y de un escrito en el que se justificara la petición de asilo. Se recordó que la ley no exige estar empadronado y que esta exigencia dificulta el

acceso al procedimiento. Aunque dicho Recordatorio fue aceptado, se han recibido nuevas quejas en otras provincias, como Tarragona y Valencia. Se solicitó información a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** que aclaró que las brigadas provinciales no exigen el certificado de empadronamiento al no ser un requisito imprescindible, sino solo un medio para informar del domicilio. No se acepta como domicilio a efectos de notificación la sede de las ONG, al no ser el domicilio del solicitante. Se ha dado traslado de esta cuestión a la **Dirección General de Política Interior** y se está a la espera de su respuesta (18006467, 19015465).

Acceso al procedimiento en frontera

Un año más, se han recibido quejas relacionadas con las dificultades encontradas en el Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** aceptó la Recomendación formulada en 2018. Según se informó, se habían impartido instrucciones a todos los CIE para que se registraran las solicitudes de protección internacional en el libro de registro de peticiones y se entregara a los solicitantes un justificante. Sin embargo, en julio de 2019 se tuvo que reiterar la Recomendación por las dificultades encontradas, sobre todo en Madrid. La falta de acceso al procedimiento en los CIE, no solo incumple las normas que rigen el procedimiento administrativo y la normativa de asilo, sino que puede poner en peligro la integridad de los internos que sean merecedores de protección internacional, en aquellos casos en los que se llegue a materializar la expulsión sin haber garantizado su acceso al procedimiento. Poco después, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** confirmó que el acceso al procedimiento estaba garantizado a través del punto de registro. Tras el auto dictado por el Juzgado de control de CIE, se ha ampliado el acceso al procedimiento a cualquier día del año. La petición se registra y se hace entrega al interno de una copia sellada. La información sobre el procedimiento se facilita al ingreso mediante la entrega de un tríptico informativo y un acta de información, redactada en cinco idiomas. Los internos mantienen una entrevista reservada con personal de Cruz Roja, en la que también reciben información sobre asilo. La Administración considera que el acceso está garantizado, pues hasta agosto de 2019 se habían tramitado 239 solicitudes, lo que supone un 22 % del total de internos (18000504 y relacionadas).

Por lo que se refiere a Melilla, han continuado las actuaciones iniciadas en 2018. Se ha dado traslado a la **Secretaría de Estado de Migraciones** y a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** de la preocupación por las deficiencias en la asistencia letrada y de intérprete y la falta de atención social y de ayuda psicológica recibida por los ciudadanos que estuvieron custodiados por la policía, pese a que podrían ser merecedores de protección internacional o sufrir cualquier otra situación de vulnerabilidad (18016512, 18016553 y otras).

Del mismo modo, se ha reiterado a la **Dirección General de Política Interior** la preocupación por las condiciones en las que se prestó la asistencia letrada y por intérprete, en el marco de las devoluciones llevadas a cabo en octubre de 2018 en el puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla), y la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos organismos de la Administración General del Estado con competencias en asilo. Ya en 2020 se ha informado sobre las mejoras que se están introduciendo en el proceso de contratación del nuevo servicio de intérpretes y las introducidas respecto a la asistencia letrada (18018765).

Por último, cabe hacer referencia al acceso al procedimiento en buques, que ya se ha tratado en otros informes anuales. En 2016 se iniciaron actuaciones para conocer las causas por las que no se tramitó la solicitud de asilo a un ciudadano sirio, tripulante de un buque que fondeó en aguas de Cartagena (Murcia). Según la información de la **Dirección General de Política Interior,** la voluntad de pedir asilo fue transmitida a la autoridad portuaria por una organización humanitaria, pero el barco zarpó y abandonó aguas españolas, sin que el tripulante descendiera. La **Delegación del Gobierno en Murcia** ha señalado que, ante la recepción de la comunicación urgente de la citada organización humanitaria, se remitió el oficio a la oficina de extranjería. La Policía Nacional de Cartagena, ya conocía el caso y se había dirigido a la empresa consignataria de buques. El capitán del barco no dejaba bajar al tripulante, ni dejaba que nadie subiera. La oficina de extranjería contactó con la OAR, manifestando esta que, al ser puesto fronterizo, la Policía Nacional tenía que hacer las gestiones para la entrevista de asilo. La comisaría local manifestó no tener medios para ir al barco, desconociendo que trámites se hicieron posteriormente. La citada delegación del gobierno informa de que hasta ese momento en ninguna ocasión se había solicitado a la Capitanía Marítima la adopción de medidas para que en estos casos se descendiera del buque y formalizara su solicitud de asilo en presencia de letrado e intérprete, o bien acceder al buque con esa finalidad, pero se indicó que se tendría en cuenta en situaciones futuras (16013000).

Especial referencia al acceso al procedimiento de los menores de edad

La preocupación central del Defensor del Pueblo en torno a los menores con necesidades de protección internacional sigue, un año más, centrada en garantizar su acceso al procedimiento. Preocupa la interpretación que realiza la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para no permitir que los menores extranjeros solos y los menores no acompañados formalicen solicitudes de asilo, siempre que tengan madurez para ello.

Son cuatro las cuestiones que a lo largo de 2019 se han repetido en las quejas recibidas relacionadas con la tramitación de las solicitudes de protección internacional de menores de edad. La inexistencia de recursos residenciales específicos adaptados a las

necesidades de los menores con necesidades de protección internacional: esta cuestión es reiteradamente reconocida por las entidades autonómicas de protección de menores. A juicio del Defensor del Pueblo, resulta imprescindible que se promuevan las actuaciones necesarias para que, sin más demora, se pongan en marcha recursos de estas características. En una de las quejas recibidas esa falta de formación en protección internacional de las personas que atendieron a la menor tuvo efectos muy perjudiciales. Tras reconocer que ha sido víctima de abusos sexuales y de matrimonio forzado en su país, se le invita a renunciar al procedimiento de protección internacional a la vista de que la menor manifiesta su deseo de visitar a su madre en su país de origen.

La segunda cuestión reiteradamente observada se refiere a las restricciones prácticas existentes para que el menor pueda ejercer su derecho a solicitar protección internacional. La concepción tradicional del menor de edad, como un sujeto con capacidad de obrar limitada para el ejercicio de sus derechos, ha sido ampliamente superada por la Convención sobre los Derechos del Niño y por la legislación española que la desarrolla. A pesar de lo anterior, los obstáculos para que el menor pueda ejercer su derecho son frecuentes en la práctica. La falta de tramitación de una solicitud de protección internacional de una persona menor de edad, con madurez suficiente, hasta tanto su tutor legal ratifique la misma, 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. Además, resulta especialmente paradójico que no puedan actuar en el procedimiento administrativo de asilo por sí mismos, mientras que el artículo 18 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa establece que los menores de edad tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

En tercer lugar, preocupa el procedimiento que se sigue que, a juicio del Defensor del Pueblo, no establece las garantías exigidas por el Comité de los Derechos del Niño para la evaluación del interés superior del menor en cada caso concreto. El Comité de los Derechos del Niño señala como el verdadero test para conocer si el procedimiento establecido tiene en cuenta el interés superior del menor aquellos casos en los que no es el propio menor el que verbaliza expresamente su deseo de solicitar protección internacional, sino que son las autoridades las que detectan que puede encontrarse objetivamente en peligro de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social concreto, opinión política, o si necesitara por otras razones protección internacional. La determinación del interés superior del menor es descrita por el ACNUR como el proceso formal, dotado de garantías procesales estrictas, establecido para determinar el interés superior del niño, especialmente en la adopción de las decisiones importantes que le afecten.

El procedimiento debe asegurar la adecuada participación del niño sin discriminación e involucrar a las personas expertas en áreas relevantes encargadas de tomar las decisiones y equilibrar todos los factores existentes para valorar la mejor opción. Para la determinación de ese interés superior, el ACNUR emitió unas directrices para la determinación del interés superior del niño (2008). La guía, construida sobre la práctica de los sistemas nacionales de protección del menor proporciona orientación sobre cómo aplicar el principio del interés superior y define las tres situaciones en las que el ACNUR debe realizar la determinación del interés superior del menor: a) la identificación de la solución duradera más apropiada para un niño refugiado no acompañado y separado de su familia; b) las decisiones de cuidado temporal para niños refugiados no acompañados y separados de sus familias en determinadas circunstancias excepcionales, y c) las decisiones que puede conllevar la separación del niño de sus padres contra la voluntad de estos.

Por último, el procedimiento de solicitudes de protección internacional de menores de edad no garantiza la participación del menor en la determinación de su interés superior (18014402, 18018462, 19002743, 19017307).

Las directrices de ACNUR citadas fueron utilizadas para supervisar el procedimiento seguido en las solicitudes de asilo formuladas por dos menores de edad que, tras el desembarco de un buque de rescate en Algeciras, fueron trasladadas a un centro de menores en Cádiz. Se inició una actuación de oficio para la supervisión de los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia.

La primera irregularidad detectada se refiere a la fecha asignada para la formalización de las entrevistas, nueve meses después de solicitarlas. Tras la intervención del Defensor del Pueblo se adelantaron. En el mes de mayo de 2019, coincidiendo con la cita de una de las menores, dos técnicos del Defensor del Pueblo se personaron sin previo aviso en las dependencias de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras y asistieron a la entrevista de asilo. Durante la misma, se pudo constatar la dureza de los hechos relatados y se apreció que podía haber indicios de que la menor fuera, además, víctima de trata.

Sin embargo, a pesar de que se habían realizado con anterioridad entrevistas para la detección de indicios de trata, no se consignó esta información en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. En el apartado correspondiente a la trata, dentro del capítulo de violencia contra la mujer, se analizará esta cuestión. Baste ahora con añadir que no fueron identificadas como tal y, por tanto, no se llevaron a cabo más actuaciones. Un mes después de las entrevistas de asilo, en junio de 2019, las menores desaparecieron, sin que se haya vuelto a conocer su paradero. En el momento de redactar este informe, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha confirmado

que a fecha de enero de 2020, ningún país europeo había anotado mención alguna a estas dos menores en la base de datos EURODAC.

En la respuesta recibida, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que durante las entrevistas las menores mantenían una actitud afable y tranquila y no parecían asustadas. ACNUR advierte expresamente de que no puede esperarse que los niños suministren narraciones adultas de sus experiencias. Se pudo comprobar que, a pesar del esfuerzo constante de empatía con la menor realizado por el funcionario que llevó a cabo la entrevista, la misma se realizó en una dependencia de la comisaría incompatible con la necesidad de crear una atmósfera amigable y de confidencialidad.

Respecto a las apreciaciones acerca de la actitud de las niñas durante las entrevistas, tanto la de asilo como la de trata, se ha de recordar que los niños pueden no conectar emocionalmente con lo que cuentan del mismo modo que los adultos. Puede que no manifiesten ninguna reacción emocional. El entrevistador debe de tener cuidado en no sacar conclusiones con relación a cómo un niño se siente, basándose en las reacciones de un adulto. La experiencia de traumas puede afectar a la aptitud del niño para comunicar información durante las entrevistas. Por tanto, el oficial responsable del bienestar del niño debe, también, recurrir a otros métodos tales como la observación, completar frases, juegos y dibujos para ayudar al niño a expresar experiencias traumáticas.

La extensión de la entrevista debe adaptarse a la edad, madurez y condiciones psicológicas del niño. Es aconsejable mantener dos o tres entrevistas cortas, en lugar de una larga a fin de reducir el estrés del niño. Es más apropiado recurrir a los mismos entrevistadores e intérpretes, dado que el niño necesita, a menudo, tiempo para construir sus relaciones. En situaciones excepcionales de extrema angustia, tales como incidentes de maltrato, deben establecerse medidas que aseguren que el niño tiene acceso inmediato a asesoramiento, en especial, si es probable que la información que puede originar la angustia vuelva a resurgir durante la entrevista.

Como ya se ha trasladado en otras ocasiones, al Defensor del Pueblo le preocupan especialmente los casos de menores de edad en los que existen indicios de trata y de protección internacional. En el presente caso, cuando se tomó declaración voluntaria para la detección de indicios de trata, ya se conocía que ambas habían manifestado su voluntad de presentar solicitud de protección internacional, por lo que debió de informarse al ministerio fiscal. Siguiendo las indicaciones del informe publicado en noviembre de 2019 por la Agencia Europea de Asilo (EASO), sobre procedimientos a seguir con necesidades de protección internacional, en los que se aprecie un riesgo potencial de ser víctimas de trata, se debe extremar la precaución para identificar situaciones de vulnerabilidad. Además, se señala la necesidad de una formación

especial para las entrevistas de asilo con menores. Continúan las actuaciones para conocer las gestiones que se hayan podido realizar con EURODAC para averiguar el paradero de las menores. Asimismo, se ha pedido a la **Fiscalía General del Estado** que facilite información (19002721).

4.11.2 Garantías del procedimiento

Ha finalizado la actuación iniciada en 2017 relativa a dos polizones que habían llegado al puerto de Marín (Pontevedra) en un buque y que, a pesar de haber solicitado asilo, abandonaron las aguas jurisdiccionales españolas sin que la OAR se pronunciara. Como ya se ha señalado en el apartado de polizones extranjeros, la **Dirección General de Política Interior** ha aceptado la Recomendación para la modificación de las instrucciones conjuntas de 2007, de las direcciones generales de la Policía, de la Guardia Civil, de Política Interior y de Inmigración (17025701).

Respecto al cómputo de plazos de las solicitudes de asilo en frontera se formuló una Recomendación a la **Dirección General de Política Interior** para que se impartieran instrucciones y que los funcionarios encargados de la tramitación del procedimiento, una vez se formalice una solicitud en frontera, y en el reexamen, informen expresa y fehacientemente al solicitante, dejando constancia del día y hora en que se cumple el plazo máximo para resolver, así como de las consecuencias del transcurso de los plazos. El citado organismo ha informado de que se está trabajando en la actualización de la Instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior en materia de información y documentación a facilitar a los solicitantes de protección internacional, de 2010. Además, se ha reforzado el sistema de guardias de la OAR para el procedimiento en frontera, con el fin de que no transcurran más de 24 horas sin servicio (17013958).

Se han abierto también varias quejas relacionadas con las solicitudes de asilo en los centros de internamiento de extranjeros. Además de las dificultades para acceder al procedimiento en ciertos centros, como ya se ha referido en el apartado anterior, se han detectado problemas con la notificación de las resoluciones de asilo en el CIE de Madrid (18016352).

A lo largo del presente año, también, se ha recibido un número considerable de quejas por los problemas para compatibilizar los procedimientos del régimen de extranjería con las solicitudes de asilo. Al tratarse de un asunto recurrente, el Defensor del Pueblo ha formulado varias recomendaciones. Así, en 2016, la **Subsecretaría del Ministerio del Interior,** aceptó una Recomendación formulada para que, entre otras cuestiones, clarificara la compatibilidad de ambos procedimientos. En 2017 se formuló una Recomendación a la entonces **Secretaría General de Inmigración y Emigración,**

solicitando que se coordinara con la Subsecretaría del Interior para la elaboración de la instrucción. Ambas recomendaciones se reiteraron en 2018.

Sin embargo, esta institución lamenta que la **Secretaría de Estado de Migraciones** haya rechazado finalmente la posibilidad de compatibilizar ambos procedimientos, al considerar que versan sobre realidades distintas, esto es, inmigrantes y refugiados. A su juicio, no pueden confundirse ambas realidades, cada una objeto de una normativa propia. De la interpretación conjunta del artículo 6.4 de la directiva de retorno y del artículo 124 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, se deduce que a los procedimientos de residencia temporal por circunstancias excepcionales, dentro de los cuales, se encuentra el arraigo, se accede desde una situación de irregularidad, que no es aplicable a los solicitantes de protección internacional. En relación con los otros procedimientos de extranjería que no parten de esa previa situación de irregularidad, considera que las directivas europeas de migración legal impiden que las autorizaciones previstas para estudiantes, investigadores y profesionales altamente cualificados puedan ser solicitadas por un demandante de asilo.

La **Secretaría de Estado de Migraciones** no ha aceptado la Recomendación al considerar que supondría abordar desde la perspectiva de la complementariedad, dos procedimientos, de extranjería y de asilo, que son independientes. Sin embargo, el Defensor del Pueblo no comparte dicho criterio. Lejos de suponer una merma de las especiales garantías para proteger la figura del refugiado, la compatibilidad de ambos procedimientos, permite configurar un marco mucho más garantista y conforme con la normativa internacional. La condición impuesta a los solicitantes de asilo de renunciar a dicho procedimiento si se concede la autorización por arraigo, no solo carece de sustento legal, sino que, además, supone el incumplimiento del compromiso de la Administración de garantizar el derecho a pedir protección internacional y coloca en situación de riesgo a quienes renuncian a su solicitud de asilo y dejan de estar protegidos por el principio de no devolución (16008394 y relacionadas).

4.11.3 Tramitación de solicitudes

Las condiciones en las que se realizan las entrevistas de asilo son motivo de queja recurrente. Se han realizado también actuaciones relacionadas con las demoras en la obtención de cita para la expedición y renovación de documentación, pues los solicitantes dejan de contar con un documento en vigor, sin posibilidad de adelantar su cita y los problemas en la notificación de resoluciones (18017847 y relacionadas).

En la situación actual, las entrevistas se realizan por funcionarios de policía ya que la OAR carece de recursos suficientes para asumirlas en su totalidad. Como ya se indicó en el anterior informe anual, la entrevista es un trámite fundamental. Por tanto, el

Defensor del Pueblo insiste en la urgente necesidad de elaborar e impartir un programa de formación obligatorio y especializado a cada entrevistador que habrá de completarse antes de empezar a realizar entrevistas personales. La falta de especialización de un importante número de funcionarios de policía que realizan esta primera entrevista compromete gravemente la instrucción del procedimiento ya que la escasez de personal de la OAR y el alto número de expedientes en trámite hace imposible que el instructor convoque a los solicitantes a una segunda entrevista que, en muchos casos, resultaría imprescindible para evaluar con la profundidad que se requiere las necesidades de protección internacional del interesado (17016349).

La OAR ha puesto en marcha medidas para solucionar algunas de las deficiencias detectadas y mejorar la calidad del procedimiento, que pueden estructurarse en cinco ejes. Se han reforzado los recursos humanos, a través de la aprobación de una oferta de empleo público extraordinaria en 2018, y las tecnologías de la información y de las comunicaciones, a través del desarrollo de la nueva aplicación informática de asilo, aunque aún falta por concretar ciertos aspectos. También se han adoptado medidas en el ámbito de la transparencia y se han actualizado las instrucciones sobre el acceso al procedimiento y la formalización de solicitudes. Asimismo, se está buscando un nuevo edificio para reforzar los espacios y medios materiales, y se ha impulsado la colaboración con otros actores, nacionales y supranacionales, para mejorar la formación que se imparte. Esta institución celebra las medidas puestas en marcha, pues han permitido aumentar el número de resoluciones de expedientes con respecto al año anterior y mejorar la calidad del procedimiento (16008394, 17009685, 17016349 y relacionadas).

Otra de las cuestiones fundamentales en 2019 han sido los problemas para proceder a la expedición y renovación de documentos de los solicitantes de asilo. Carecer de documentación en vigor, acreditativa de la condición de solicitante de asilo, impide la realización de un número considerable de trámites e impide el ejercicio de derechos básicos.

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha reconocido los graves retrasos existentes, dado el aumento de solicitantes de asilo desde 2015 y la necesidad de documentarles con la tarjeta roja, que se renueva cada seis meses. Debido a que en Madrid el único punto para la expedición y renovación de documentos está en la OAR, se generan amplias listas de espera. Se han adoptado medidas materiales y de recursos humanos para tratar de paliar esta situación, sobre todo para los solicitantes que tienen el derecho a trabajar, que pueden dirigir un escrito a la OAR pidiendo un adelanto de la cita. Sin embargo, a la vista del considerable número de quejas recibidas, el Defensor del Pueblo considera que las medidas adoptadas son insuficientes para dar respuesta a una demanda creciente de solicitudes de asilo (19001049).

Asimismo, esta institución ha tenido conocimiento de la existencia de importantes deficiencias en la notificación de resoluciones, lo que ha motivado que se hayan ampliado actuaciones con la **Dirección General de Política Interior.** Hay solicitantes de protección internacional a quienes se les reconoce o deniega la protección y se les notifica siguiendo procedimientos distintos y superando los plazos legalmente establecidos. A la mayoría se les ha notificado de forma presencial en el momento de la renovación de documentación y a otros se les intenta notificar en el domicilio, pero se desconoce cuál es el criterio empleado para proceder de una u otra forma. En muchos casos, cuando acuden a la cita de renovación de documentación y el personal de la OAR ve que el expediente ya ha sido resuelto, informa a los solicitantes de manera verbal, sin llevar a cabo una notificación formal. En dicho acto se toma nota del teléfono para avisar de la notificación formal y devolver el pasaporte más adelante. En consecuencia, los solicitantes quedan indocumentados y en un limbo jurídico. Esta situación afecta especialmente a ciudadanos venezolanos. Ya en 2020, se ha recordado a la **Dirección General de Política Interior** que las personas a las que se les haya resuelto la petición de asilo, siguen siendo solicitantes mientras no se les notifique de acuerdo al artículo 28 de la Ley 12/2009 y al artículo 40 de la Ley 39/2015 (16010450 y relacionadas).

Para finalizar este apartado, cabe hacer referencia a las actuaciones seguidas con la **Dirección General de Política Interior** en relación con la instrucción de los expedientes de apatridia. Según se ha informado, gracias a la oferta de empleo público aprobada en 2018, se ha reforzado el servicio de apatridia de la OAR y se ha producido una reducción del 6,41 % de los tiempos medios de tramitación, que será aún mayor cuando concluya el proceso de formación del nuevo personal. Según la última información recibida, entre enero y julio de 2019 se resolvieron más expedientes que en todo el año 2018. Con datos aún provisionales a 30 de noviembre, la OAR había recibido 1.536 solicitudes de apatridia y resolvió 1.909 (18011641).

4.11.4 Extensión y reagrupación familiar

Un año más, se ha constatado que, a pesar de que el objetivo de la OAR haya sido elevar a las reuniones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) un mayor número de expedientes, no se ha priorizado la resolución de los casos de extensión y reagrupación familiar, en los que los familiares se encuentran en peligro.

Un ejemplo de ello es el caso de una familia sudanesa, a la que se concedió la extensión familiar en febrero. Sin embargo, no fue hasta agosto cuando se expidieron los visados correspondientes por la **Embajada de España en Jartum,** según la información facilitada por la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares.** Esta institución considera que dicha demora es excesiva, teniendo en

cuenta la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban los familiares en el país de origen (19014370).

Para finalizar este apartado se hace referencia a varias actuaciones, que continúan aún abiertas, relativas a las dificultades para recuperar a sus hijos de varias mujeres, solicitantes de protección internacional en Francia, los cuales se encuentran bajo la tutela de los servicios de protección de menores de Melilla y de Andalucía. En el momento de redactar el presente informe se están realizando gestiones para agilizar las reagrupaciones familiares (19016796 y relacionadas).

4.11.5 El sistema de acogida

La Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, que aprueba normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, dispone que deban recibir protección durante todo el período de tramitación de su solicitud. Por su parte, la Ley de Asilo 12/2009, dedica el capítulo III a regular los derechos sociales, la acogida y la posibilidad de obtener autorización para trabajar, remitiéndose a un futuro reglamento para concretar los servicios sociales y de acogida. Sin embargo, diez años después, dicho reglamento sigue sin haberse aprobado. En su defecto, se utiliza un *Manual de gestión* para regular las condiciones del programa de acogida.

Durante 2019 se ha producido un preocupante aumento de las quejas de ciudadanos extranjeros con necesidades de protección internacional que, por motivos diversos, no son atendidos por el sistema de acogida.

En el informe monográfico sobre *El asilo en España: la protección internacional y los recursos de acogida,* el Defensor del Pueblo ya advertía de la necesidad de dimensionar adecuadamente el sistema ante un incremento notable y continuado de solicitudes de asilo. Sin embargo, aunque la Administración ha aumentado los recursos destinados a la acogida y las plazas disponibles, este crecimiento se ha hecho de forma reactiva y sin una adecuada planificación a medio plazo. Prueba de ello es el elevado número de personas que quedan fuera del sistema, en una situación de absoluta vulnerabilidad, como se analizará en profundidad en el siguiente apartado, relativo a los dispositivos de las organizaciones no gubernamentales y la atención a los solicitantes.

El sistema de acogida está diseñado para atender 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 primera fase se desarrolla en un dispositivo de acogida, mientras que la segunda y la tercera tienen lugar fuera del centro. Aunque el tiempo máximo del itinerario es de dieciocho meses, **la Subdirección General de Programas de Protección Internacional** de la **Dirección General de Integración y**

Ayuda Humanitaria, dependiente de la **Secretaría de Estado de Migraciones,** previa solicitud debidamente motivada, podría conceder excepcionalmente una prórroga de estancia en casos de especial vulnerabilidad. En 2019, se solicitó información al objeto de conocer si se había realizado alguna modificación en el sistema de acogida, a fin de cumplir las previsiones de la Directiva de Acogida, que prevé la protección de los solicitantes durante todo el período de tramitación de las solicitudes de asilo. En la contestación recibida, no se dio respuesta a este punto, aunque se informó de la posibilidad de percibir, durante un período de tiempo determinado, ayudas destinadas a la cobertura del alquiler y las necesidades básicas. Estas prestaciones son gestionadas por entidades no gubernamentales, a solicitud de los interesados, aunque la supervisión de estas entidades es competencia de la Secretaría de Estado de Migraciones (18009767).

Este itinerario puede finalizar también con el abandono del sistema de forma voluntaria. La **Secretaría de Estado de Migraciones** ha señalado que existe un documento informativo donde consta que el rechazo o abandono voluntario y de forma injustificada de los recursos, prestaciones o servicios del programa podía motivar la pérdida del derecho a participar en el programa nacional de acogida. No obstante, la **Dirección General de Integración y Ayuda Humanitaria** considera que, en el caso de las personas que tras abandonar un recurso de acogida se trasladan a otro país y son devueltas a España en aplicación del Reglamento (UE) n° 604/2013, de 26 de junio, (Reglamento Dublín), el Estado asume una responsabilidad con la persona devuelta y ha de garantizar un nivel de vida digno en el caso de carecer de recursos económicos. Sobre esta base, en 2019 se ha dado cumplimiento a varias sugerencias formuladas por esta institución el año anterior (18011570, 18015763, 18015773).

También en 2018 se formuló una Sugerencia para dar acceso al sistema de acogida a una familia siria, con hijos menores, en la que la madre presentaba una discapacidad física del 86 % y había sufrido malos tratos por parte de su marido. Fueron devueltos a España en aplicación del Reglamento Dublín, estando la interesada en estado de gestación. Pese a la vulnerabilidad del grupo familiar, quedaron en situación de calle. Cinco meses después, la **Secretaría de Estado de Migraciones** rechazó la Sugerencia e informó de que, al tener concedida la protección subsidiaria, era competencia de los servicios socio-sanitarios de la comunidad autónoma valorar su situación y ofrecer, en su caso, los recursos necesarios. La interesada reside de forma temporal en un recurso fuera del sistema de acogida, junto a su hijo menor, mientras que el resto de sus hijos menores están tutelados en un centro de la Comunidad de Madrid. Las actuaciones continúan con la **Dirección General de la Familia y el Menor de la Comunidad de Madrid** (18017849).

Otra cuestión que se ha tratado en informes anteriores se refiere a la retirada de la condición de beneficiarios del sistema de acogida por haber abandonado el recurso asignado, cuyo procedimiento tiene naturaleza sancionadora. Preocupa a esta institución la situación de vulnerabilidad en la que quedan los ciudadanos afectados, que no suelen disponer ni de los mínimos recursos de supervivencia.

En 2017 se formuló una Recomendación a la **Secretaría de Estado de Migraciones,** para que las sanciones derivadas de la gestión de los recursos del sistema de acogida no fueran impuestas sin tramitar el correspondiente expediente. En un principio, no se consideró aceptada, pues se condicionaba el reingreso en los servicios de acogida a la acreditación por el interesado de la carencia de recursos económicos. Sin embargo, en junio de 2019 se recibió respuesta a la reiteración de la Recomendación formulada al entonces **Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social** en la que informaba que se habían impartido instrucciones para que las sanciones administrativas derivadas de la gestión de los recursos del sistema de acogida no sean impuestas sin tramitar el expediente, documentando todas las actuaciones y con respeto a las normas reguladoras de los procedimientos sancionadores (16015125).

En un caso en el que una de las entidades del programa de acogida impuso una sanción a una usuaria, ejerciendo la potestad sancionadora que le corresponde a la Administración y prescindiendo de las normas que rigen el procedimiento sancionador, se formuló un Recordatorio de deberes legales a la **Secretaría de Estado de Migraciones** para que cumpliera lo establecido el artículo 25, apartado 2, de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario. La **Secretaría de Estado de Migraciones** comunicó que con las modificaciones del *Manual de Gestión,* se da cumplimiento al citado recordatorio. La entidad que gestiona la acogida debe actuar conforme al *Manual de Gestión* y el interesado puede formular alegaciones a la **Subdirección General de Programas de Protección Internacional,** que resolverá según la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (17010898).

En relación con esta cuestión, la **Abogacía del Estado** señaló en 2018 que no cabe adaptar por vía reglamentaria el sistema de infracciones y sanciones aplicables en los centros de acogida de refugiados (CAR), al principio de tipicidad. Sin embargo, como ya se ha señalado, aún no se ha modificado la Ley de asilo. A este respecto, la **Secretaría de Estado de Migracion**es ha comunicado que, una vez constituido el Parlamento y conformado el gobierno se iniciarían los trámites para efectuar dicha modificación legislativa (17001286).

En el informe anual del año pasado se planteó la posibilidad de tener acceso directo a las ayudas de segunda fase del sistema de acogida, a raíz de un caso en el que los solicitantes de asilo concernidos disponían de otro alojamiento cedido por amigos de la familia. Se formuló una Recomendación para la revisión del *Manual de Gestión del Fondo de Asilo*, a fin de que se modificaran algunos de los requisitos que se establecían en él, tales como la vinculación de las ayudas a los refugiados con la obligación de residir en un centro determinado, siempre que el solicitante acredite que dispone de un recurso habitacional adecuado, y se le ofrezcan recursos de formación e integración adaptados a sus necesidades. A pesar de ello, las ayudas directas de segunda fase continúan estando muy restringidas y solo se ofrecen en determinadas circunstancias como, por ejemplo, los mayores de 65 años de edad, siempre que la unidad familiar carezca de recursos económicos (18018196).

En relación con las ayudas económicas ofrecidas en el marco del sistema de acogida, la **Secretaría de Estado de Migraciones** ha señalado que tienen como objetivo apoyar la intervención social para la adquisición de la autonomía. Se realiza mediante el abono de una asignación monetaria destinada a cubrir los gastos derivados de la satisfacción de necesidades, tanto las más perentorias, como aquellas dirigidas a la adquisición de conocimientos y habilidades para la participación en el sistema. Para la determinación del tipo de ayudas y sus cuantías, la entidad de acogida debe tener en cuenta las necesidades individualizadas de los destinatarios como parte de su proceso de adquisición de la autonomía. Los importes máximos de las ayudas económicas son los establecidos en el *Manual de Gestión,* teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria de la entidad. En el caso planteado, referido a una familia numerosa, no se aumentó la cuantía de la ayuda, pero se buscaron otros medios para atender su situación, a través de la ayuda de alquiler (18018315).

Para finalizar este apartado, cabe hacer mención a la reiteración de una serie de recomendaciones formuladas a la **Secretaría de Estado de Migraciones.** Con respecto a la Recomendación referida a la adopción de las medidas necesarias en el sistema de acogida para otorgar la protección a los solicitantes durante todo el período de tramitación de su solicitud, se informó de que se estaba evaluando el impacto que tendría sobre el Sistema Nacional de Acogida, teniendo en cuenta, tanto el incremento exponencial de las solicitudes como que el Ministerio de Interior está poniendo en marcha un plan para reducir los plazos de resolución, lo cual tiene un impacto directo en el sistema de acogida. También se ha informado sobre las medidas adoptadas para reforzar la capacidad del sistema de acogida, a través de subvenciones directas a tres entidades, y la ampliación de la red de acogida del Programa de Atención Humanitaria a más de 1.000 solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

El Defensor del Pueblo ha manifestado reiteradamente su preocupación por los plazos de resolución de las solicitudes y ha recordado que la Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, establece que la protección de los solicitantes debe abarcar todo el período de tramitación de su solicitud. Por ello, es preciso adoptar medidas para garantizar a los solicitantes la protección durante todo el procedimiento y dimensionar la respuesta de los recursos de acogida, a la vista de que el número de solicitudes de asilo, lejos de disminuir, continúa en aumento.

Por lo que se refiere a la Recomendación relativa a las ayudas económicas a los solicitantes de asilo en los CETI, el citado organismo afirma que se prioriza su traslado a la península a un recurso del Sistema Nacional de Acogida e Integración de personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional, por lo que en los CETI no se proporcionan ayudas económicas.

Asimismo, esta institución solicitó información sobre los protocolos o cualquier otro instrumento jurídico que se hubiera elaborado o se estuviera elaborando para canalizar las ayudas de las administraciones públicas y los particulares. Según se ha informado, se diseñó un sistema electrónico a través de la red SARA, para que las comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) pudieran incorporar directamente información sobre recursos extraordinarios a disposición del Sistema Nacional de Acogida e Integración. Pero dicho sistema no ha funcionado. Por ello, firmó un convenio con la FEMP, para el desarrollo de acciones conjuntas en materia de acogida de inmigrantes, en virtud del cual la citada federación se compromete a facilitar la utilización de recursos habitacionales en municipios para la acogida de inmigrantes, de larga duración o de emergencia, y a proponer municipios, que dispongan de centros adecuados dentro de su término municipal para ser utilizados como centros de acogida de emergencia y derivación (CAED), centros de acogida temporal (CATE) o centros de acogida de solicitantes de asilo, para que voluntariamente formalicen su colaboración. Sin embargo, en el mes de noviembre de 2019 se informó de que aún no se habían proporcionado recursos susceptibles de incluir en el sistema de acogida.

No obstante, sí se había impulsado un canal de acceso prioritario para el **Ayuntamiento de Madrid,** por el cual el Sámur remite semanalmente a la Secretaría de Estado de Migraciones un listado de las personas alojadas en recursos del consistorio y que han solicitado asilo. Una vez concedido el número de expediente de asilo, se les cita directamente en la sede de la Unidad de Trabajo Social para asignarles plaza en el sistema de acogida nacional. Además, se está valorando la viabilidad de otros recursos del citado consistorio como posibles centros de primera acogida (16008392).

4.11.6 Dispositivos de las organizaciones no gubernamentales. Atención a los solicitantes

El sistema estatal de acogida es un sistema fuertemente centralizado, en el que apenas hay participación de las administraciones autonómicas y locales. Además, la práctica totalidad del sistema está gestionado por varias entidades sociales.

En el ejercicio de su potestad autoorganizativa, la Administración continúa apostando por delegar en las organizaciones no gubernamentales la acogida y la atención a las personas solicitantes de protección internacional, en lugar de aumentar la red de plazas públicas de acogida mediante la construcción de nuevos CAR o de facilitar cauces para la participación de las comunidades autónomas y los ayuntamientos. Como ya se ha indicado en reiteradas ocasiones, no le corresponde al Defensor del Pueblo juzgar esa decisión. Sin embargo, a la vista de las incesantes quejas que se reciben acerca de la insuficiencia de plazas disponibles, así como respecto de la inadecuación de algunas de ellas, un año más se han debido realizar numerosas actuaciones, pues estas cuestiones afectan directamente a las condiciones de vida de los solicitantes de asilo.

A lo largo de 2019, se ha ido informando de las medidas adoptadas para reforzar el sistema de acogida y, por primera vez, se ha podido obtener el dato reiteradamente solicitado por esta institución, relativo al número de plazas de acogida efectivamente existentes. Así, en la última respuesta recibida a finales de año, se informó de que el número de plazas del sistema de acogida era de 8.929, a 22 de mayo de 2019, lo que ha permitido atender a 13.214 personas. Estas plazas se distribuyen entre las distintas comunidades autónomas, siendo Andalucía, Madrid y Cataluña, respectivamente, las que más plazas tienen disponibles. Además de las plazas de acogida, el sistema atendió en el primer trimestre de 2019 a más de 7.000 personas en recursos de carácter provisional de primera acogida y a 11.000 personas en la segunda fase.

Además, hay que tener en cuenta que tras la Instrucción dictada por la **Dirección General de Integración y Ayuda Humanitaria,** en diciembre de 2018, no se considera causa de pérdida de las condiciones materiales de acogida el abandono de una plaza cuando el beneficiario haya sido devuelto a España, en virtud del Reglamento Dublín, y se mantengan el resto de requisitos para el acceso al sistema de acogida de acuerdo con lo dispuesto en el *Manual de Gestión*. Por tanto, al número total de solicitantes de asilo, que solo en 2019 ha sido de 118.264, han de sumarse, a la hora de dimensionar la capacidad del sistema de acogida, las personas que puedan ser devueltas a España en aplicación del citado reglamento.

Esta institución solicitó información complementaria sobre las medidas adoptadas. La **Secretaría de Estado de Migraciones** dio cuenta detallada de las principales

actuaciones llevadas a cabo. Se han aprobado varias resoluciones para la concesión directa de una subvención de 71 millones de euros a Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y ACCEM, para el refuerzo de la actuación de primera acogida, así como la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes. Asimismo, se mencionó la firma de un convenio con la FEMP, al que se ha hecho mención en el apartado anterior, y con la Federación Española de Religiosos de Enseñanza Titulares de Centros Católicos, para el desarrollo de acciones conjuntas, así como las medidas de colaboración con el Ayuntamiento de Madrid.

En la respuesta recibida también se informa de que ya había sido notificada la resolución provisional de la convocatoria de subvenciones en el área de protección internacional y para la atención socio-sanitaria en los CETI de Ceuta y Melilla a las entidades beneficiarias. Todas las memorias adaptadas habían sido revisadas y estaban en trámites de fiscalización por la Intervención General del Estado.

La **Secretaría de Estado de Migraciones** ha reconocido que la capacidad para reforzar el sistema de acogida es limitada, pese a las medidas adoptadas para racionalizarlo y adaptarlo a la realidad actual. El Defensor del Pueblo coincide en que el sistema ha sobrepasado sus límites, como ya venía advirtiendo desde hace años. En su labor de supervisión de la actuación administrativa, lamentablemente ha podido constatar que el sistema es incapaz de responder adecuadamente a la demanda existente, lo cual deja a muchos ciudadanos, merecedores de una especial protección, totalmente desprotegidos por no poder acceder al sistema de acogida en un tiempo razonable.

La Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, que aprueba normas para la acogida de solicitantes de protección internacional, en su artículo 17 da un mandato claro a los Estados miembros para que velen por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional, proporcionándoles un nivel de vida adecuado y que garantice su subsistencia y la protección de su salud física y psíquica. Asimismo, en el artículo 21 se hace una mención especial a las personas vulnerables, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido formas graves de violencia psicológica, física o sexual. Cabe señalar que un número significativo de las quejas recibidas por esta institución hacen referencia a personas especialmente vulnerables.

En distintas comparecencias, el Defensor del Pueblo ha hecho referencia al Fondo de Asilo Migración e Integración (FAMI) y al Programa Nacional FAMI español, en

el marco de la financiación de la Unión Europea. El Reglamento (UE) n.º 516/2014, por el que se crea el FAMI, contempla la posibilidad de solicitar una ayuda financiera para hacer frente a necesidades urgentes y específicas en caso de situación de emergencia. Sin embargo, en ninguno de los escritos remitidos se hace referencia a las gestiones que se hayan podido realizar para solicitar la citada ayuda de emergencia.

Si bien es cierto que la capacidad para reforzar el sistema es limitada, ello no es óbice para buscar fórmulas que permitan, tanto redimensionar el sistema con carácter estructural como dar respuesta a la emergencia existente. El Defensor del Pueblo reitera la necesidad de adoptar medidas urgentes que impidan que se deje a un número significativo de personas en una situación de total desprotección, incluidos menores de edad.

En esta búsqueda de fórmulas alternativas, esta institución ha propuesto diversificar los recursos existentes, incrementar la colaboración de las comunidades autónomas y las entidades locales y aumentar el número de plazas disponibles en zonas del territorio nacional que no se encuentran tan saturadas, por no ser vía de entrada directa de solicitantes de asilo por vía aeroportuaria, como lo son Madrid o Barcelona, o por vía marítima en distintos puntos de las costas españolas. Además, el Defensor del Pueblo ha pedido públicamente a todas las administraciones implicadas que se coordinen para ofrecer una acogida digna a los solicitantes de protección internacional y solucionar las demoras en la tramitación de expedientes.

Continúan abiertas las actuaciones a la espera de recibir más información, relativa a las medidas que se van a seguir adoptando a corto plazo y con carácter estructural, además de las previsiones para solicitar la Ayuda de Emergencia FAMI (18011291).

Otra cuestión que ha provocado numerosas intervenciones durante 2019 se refiere a las dificultades para conseguir cita en la **Unidad de Trabajo Social (UTS),** situada en la OAR pero dependiente de la **Secretaría de Estado de Migraciones,** que es el organismo competente en materia de acogida. En varias de las quejas se solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo, ya que la UTS les había incluido en una lista de espera y se encontraban en la calle desde hacía meses. La mayoría, habían acudido a distintas entidades del sistema de acogida solicitando directamente el acceso al sistema, así como a los recursos municipales de emergencia social, sin éxito. Otros eran ciudadanos devueltos a España en aplicación del Reglamento Dublín, que habían quedado en una situación de total desprotección.

Se han formulado numerosas sugerencias a la **Secretaría de Estado de Migraciones,** solicitando el acceso inmediato al sistema de acogida y la asignación de un recurso adecuado a sus necesidades, así como las ayudas a las que tienen derecho.

Solo entre los meses de noviembre y diciembre se formularon un total de veintisiete sugerencias, de las cuales únicamente seis han sido aceptadas, por afectar a familias con menores dentro del núcleo familiar o a mujeres solas, que se consideran casos prioritarios. Sin embargo, las sugerencias dirigidas a acoger a hombres solicitantes de asilo que están solos o a parejas sin hijos, no han sido atendidas por la **Secretaría de Estado de Migraciones,** salvo en contadas excepciones, por lo que se les ha incluido en una lista de espera, que se rige por criterios de valoración en función del grado de vulnerabilidad y de las necesidades particulares del solicitante. Sin embargo, a juicio de esta institución, tal criterio es subjetivo y difícilmente controlable, pues también hay hombres que presentan criterios de extrema vulnerabilidad.

Según informó la **Secretaría de Estado de Migraciones** a finales de noviembre, el sistema nacional de acogida está atendiendo a cerca de 30.000 personas cada día y dispone de más de 9.000 plazas, incluyendo las gestionadas por las ONG con financiación pública, a las que hay que sumar los 4.500 alojamientos de la fase previa de evaluación y derivación. Dado el incremento exponencial de solicitantes de asilo, se han adoptado medidas, como el incremento de 1.600 plazas y alojamientos provisionales o la modificación de la normativa para que los recursos destinados inicialmente a atención humanitaria puedan dedicarse también a personas que piden protección internacional (19021890, 19022817 y relacionadas).

Por último, cabe mencionar las quejas relativas en relación con algunos de los recursos de acogida que forman parte del sistema y que han mostrado serias carencias (19001618).

4.11.7 Otras cuestiones relativas a los solicitantes de asilo

En el marco del sistema de acogida, se incluyen otra serie de cuestiones prácticas que son importantes para la integración de los solicitantes de asilo, como son la formación en la lengua española, la homologación de títulos extranjeros o la posibilidad de acceder a colegios profesionales, entre otras cuestiones.

Uno de los casos planteados afectaba a una pareja de solicitantes de asilo, ambos médicos con titulación homologada en España, que no podían colegiarse en el **Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas** con la documentación de solicitantes de asilo, por lo que no podían ejercer la profesión. En la respuesta recibida, se informa de que la posibilidad de colegiación de ciudadanos extranjeros de protección internacional es cierta, siempre y cuando puedan acreditar con documento oficial habilitado para ello su identificación personal, de forma análoga a una tarjeta de residente extranjero o un documento nacional de identidad. Finalmente, el caso se resolvió de forma favorable (18015105).

En otro de los supuestos presentados a esta institución, la dificultad residía en la homologación del título académico que, según la **Secretaría de Estado de Migraciones,** no era posible de homologar. Por ello, la entidad de acogida priorizó el trabajo en torno a la mejora de la empleabilidad, a través de formaciones laborales gratuitas, a pesar de no ser del todo coherente con su trayectoria profesional. No se valoró la formación privada, puesto que estas ayudas se otorgan siempre y cuando no exista el mismo recurso dentro de la oferta pública. En cuanto a las carencias de la formación en español, se informó de que los solicitantes concernidos seguían manteniendo un nivel bajo de expresión oral, aun habiendo alcanzado el nivel intermedio B 2.1, que es el máximo cubierto por la subcontratación con la escuela. Las actuaciones continúan en trámite (18008040).

5 IGUALDAD DE TRATO

Consideraciones generales

Un año más la labor de supervisión del Defensor del Pueblo se ha centrado en garantizar el cumplimiento por parte de los poderes públicos de la obligación constitucional de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo, y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas.

La comunidad gitana, las personas con discapacidad, las mujeres y las personas pertenecientes al colectivo LGTBI han centrado la mayor parte de las actuaciones. Los delitos de odio contra el citado colectivo o contra los menores extranjeros no acompañados, la falta de escolarización de un grupo de menores en situación irregular en Melilla, o las actuaciones discriminatorias contra la mujer en diversos ámbitos han sido los casos más relevantes.

Han proseguido también las actuaciones relacionadas con la necesidad de erradicar las identificaciones policiales basadas en perfiles étnicos y raciales. Asimismo, se han vuelto a iniciar actuaciones relacionadas con la necesidad de asegurar el derecho de las personas extranjeras en situación irregular a denunciar delitos de los que sean víctimas *safe reporting.* Ha continuado también la supervisión del tratamiento que hacen los medios de comunicación de las personas con discapacidad.

Se han introducido algunos cambios metodológicos en este capítulo para distinguir la discriminación por razón de sexo, con la discriminación por orientación sexual o por identidad de género, adecuándose a los usos conceptuales utilizados por el Consejo de Europa y por Naciones Unidas. En este sentido, se han retomado las actuaciones iniciadas en años anteriores sobre solicitudes de rectificación registral del nombre propio o del sexo para personas transexuales. Se han concluido algunas actuaciones por discriminación de la mujer iniciadas en años anteriores, como la llevada a cabo para garantizar la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la Comisión General de Codificación del Ministerio de Justicia, o la mejora del procedimiento penal militar para evitar la doble victimización, en especial de las mujeres en los procedimientos por acoso sexual o laboral.

5.1 DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL

5.1.1 Comunidad gitana

El problema de la escolarización del alumnado gitano sigue siendo un asunto que preocupa al Defensor del Pueblo. Los datos que manejan las entidades que trabajan con esta cuestión muestran que el número de niñas y niños gitanos que abandonan el colegio antes de terminar la enseñanza secundaria obligatoria es muy superior a la media en España. Los poderes públicos deben asegurar la igualdad de oportunidades reales para estos niños y niñas, y en ello se centra la labor de supervisión de esta institución.

Igualmente, se ha seguido actuando contra la imagen negativa que los medios de comunicación proyectan en demasiadas ocasiones sobre la comunidad gitana. En concreto, se han continuado las actuaciones relativas a la queja presentada por el Consejo para la Promoción Integral y Participación del Pueblo Gitano en el País Vasco, respecto de un programa de televisión. En el momento de cierre de este informe se está a la espera de recibir la información de seguimiento comprometida (17003185).

5.1.2 Controles policiales de identificación

Las discrepancias de los controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales han sido un año más objeto de queja, si bien en menor número que en años anteriores (18016242,19019866).

Otro caso es el de un ciudadano español a quien, en un control de la policía, le fue incautado su vehículo. Según afirmaba el interesado, durante la intervención policial se hicieron comentarios racistas y se cuestionó que el citado vehículo pudiera ser de su propiedad. Seguidamente, el ciudadano intentó formular denuncia por estos hechos en dependencias policiales donde de nuevo afirma que no fue correctamente atendido. Tras iniciar actuaciones, la **Dirección General de Policía** comunicó que, a juicio de los agentes que intervinieron, existían indicios para entender que podía provenir del tráfico ilícito. Sin embargo, ante la gravedad de los hechos denunciados, se abrió un expediente disciplinario que aún se encuentra en trámite (19016585).

5.1.3 Incoación de un expediente de expulsión, tras interponer denuncia penal *safe reporting*

Un año más, se han recibido quejas de personas extranjeras en situación irregular que acuden a las dependencias policiales a interponer denuncias como víctimas de delitos y se inicia un expediente de expulsión por estancia irregular. En el año 2004, el Defensor del Pueblo ya formuló una Recomendación en este sentido, que fue parcialmente

aceptada tan solo para la denuncias formuladas por mujeres extranjeras víctimas de violencia de género. La citada Recomendación provocó la reforma de la Ley de extranjería, la Ley Orgánica 2/2009.

Tras la recepción de nuevas quejas se iniciaron actuaciones y se consideró necesario formular una nueva Recomendación al **Ministerio del Interior,** tras la entrada en vigor del Estatuto de la Víctima del Delito (Ley 4/2015). La situación que se produce, y que preocupa al Defensor del Pueblo, se refiere a la actuación del funcionario policial que recibe una denuncia de cualquier tipo, en la que la víctima del hecho delictivo es un ciudadano extranjero en situación documental irregular.

A juicio de esta institución, todos los esfuerzos deben concentrarse en auxiliar a la víctima del delito, ofreciendo una respuesta que sea reparadora del daño y minimice sus efectos traumáticos. Por este motivo, resulta cuestionable que, al mismo tiempo, el agente pueda realizar indagaciones que permitan comprobar si dicha víctima se encuentra o no en situación regular en España. Esta actuación tiene claramente un efecto disuasorio que pone en peligro la actividad punitiva del Estado, y constituye una quiebra del principio de equidad, de proporcionalidad y de seguridad jurídica.

La cuestión de fondo es si el Estado garantiza que el extranjero en situación irregular, víctima de delito, puede ejercitar sus derechos como víctima de cualquier tipo de delito, o, si por el contrario, prevalece la legislación de extranjería que obliga a incoar un expediente sancionador por estancia irregular. En su respuesta el Ministerio del Interior insiste en que su actuación es la única prevista en la legislación vigente que tan solo contempla la suspensión del expediente de expulsión por estancia irregular en las denuncias por violencia de género. Ya en diciembre de 2019 se ha reiterado la Recomendación formulada, insistiendo en la necesidad de modificar la regulación vigente para asegurar que las víctimas extranjeras en situación irregular pueden denunciar cualquier delito, sin miedo a su expulsión (18008540, 19011001).

5.1.4 Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales

Se han abierto actuaciones tras las quejas recibidas por agresiones sufridas por los menores extranjeros no acompañados residentes en el Centro de Primera Acogida de Hortaleza (Madrid), y los mensajes contra ellos en redes sociales, incluyendo las declaraciones criminalizadoras de representantes políticos. Se dio traslado a la **Fiscalía General del Estado** de estas cuestiones y, en su respuesta, dio cuenta del inicio de un expediente gubernativo y de la remisión del caso a la **Fiscalía Provincial de Madrid** para su estudio. En este mismo sentido, se han recibido varias quejas de organizaciones de defensa de la infancia, en las que solicitan la intervención del Defensor del Pueblo para que se impulsen medidas que erradiquen la proliferación de este tipo de discursos.

En el próximo informe anual se informará del resultado de estas actuaciones (19020709, 19020838 y otras).

Se han iniciado actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Melilla,** tras conocerse la situación de unas 45 familias marroquíes, residentes desde hace años en Melilla y que, por carencias documentales, ven limitado el acceso a derechos básicos como la sanidad o la educación, y no pueden empadronarse ni regularizar su situación administrativa. Las quejas mencionadas han sido promovidas por mujeres con hijos menores de edad a su cargo que, o bien han nacido en Melilla, o llevan residiendo en dicha ciudad autónoma durante años, e incluso décadas, en una situación de total invisibilidad administrativa y exclusión social. Una de las quejas es representativa de la problemática planteada, pues se trata de una mujer marroquí, residente habitual en Melilla desde hace más de 15 años, con tres hijos menores a su cargo nacidos en esa ciudad. Los menores no están escolarizados y ningún miembro de la familia está empadronado ni tiene tarjeta sanitaria. La interesada ha solicitado hasta en cuatro ocasiones una autorización de residencia por arraigo social que ha sido denegada, entre otros motivos, por carecer de empadronamiento.

El defensor del pueblo (e.f.) se reunió con varias de estas mujeres y con sus hijos, con motivo de una visita a Melilla, el año pasado. Su petición principal se basaba en su reconocimiento como vecinas de la ciudad autónoma y que sus hijos fuesen al colegio, que es el lugar dónde debe estar cualquier niño que se encuentre en España. Tras el estudio de estas quejas se ha podido constatar la presencia continuada en Melilla de generaciones de familias, con nacionalidad marroquí, que han nacido o residen habitualmente en la ciudad, pero no están empadronadas y se encuentran en situación administrativa irregular. Un buen número de quejas han sido promovidas por familias compuestas exclusivamente por mujeres con hijos a cargo, que pese a vivir en Melilla no logran regularizar su situación y se encuentran totalmente invisibilizadas. En aquellos otros casos, en los que sí existe una figura paterna, se ha comprobado que algunos de los maridos de las interesadas sí cuentan con autorización de residencia, algunos de larga duración. Solo cuando el padre tiene autorización de residencia se posibilita a los menores contar con una tarjeta sanitaria o, en su defecto, un documento que lo reconoce.

Los problemas de documentación de extranjeros residentes en Melilla y los obstáculos en el acceso a sus derechos básicos no son ninguna novedad. En 1985, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación en relación con la aplicación de la Ley Orgánica 7/1985, de 2 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, respecto a estos ciudadanos. Ya entonces, el Defensor del Pueblo consideró que el cumplimiento riguroso de la norma, podía estar provocando situaciones injustas o perjudiciales para un grupo de ciudadanos. Se estimó que habían de valorarse

adecuadamente las circunstancias específicas concurrentes en la esos ciudadanos de Ceuta y Melilla, para poder detectar matizaciones y variantes que aconsejaran una aplicación ponderada de la norma. Se señalaba que el mantenimiento de una situación de hecho por la que una parte de los habitantes de Ceuta y Melilla permanecían desde hacía décadas sin cobertura jurídica, no tenía su razón de ser únicamente en una posible pasividad de los miembros de la población, sino también en la no adopción de las iniciativas procedentes por parte de los órganos de la Administración pública. Por ello, consideraba que si bien no se trataba de una residencia completamente regularizada debido a la carencia de documentación adecuada, tampoco podía calificarse de residencia irregular. Así, el consentimiento tácito de las autoridades, a lo largo de muchos años, podría interpretarse a favor del reconocimiento de una mayor concesión de derechos o beneficios a los sujetos en la norma.

Treinta y cinco años después, la situación expuesta ha mejorado notablemente en muchos aspectos. Sin embargo, a la vista de las quejas presentadas, se ha podido comprobar que aún quedan un grupo de familias, en su mayoría madres solas con hijos a cargo, que residen en Melilla desde hace años en situación de completa invisibilidad y, por tanto, de exclusión social. La interpretación restrictiva que se realiza para permitir el acceso al padrón de las personas que residen en esa ciudad autónoma, las trabas para la obtención de la tarjeta sanitaria y, en demasiadas ocasiones para la escolarización obligatoria, afecta de manera desproporcionada a este colectivo de mujeres y sus hijos. Desde el año 2000 la norma, no solo regula los derechos y libertades en España, sino que además se ocupa de manera preferente de su integración social. Así, en su artículo dos establece que los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y a la ley. Asimismo, tras la promulgación en el año 2007 de la Ley para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, los poderes públicos deben adoptar medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Un criterio general de actuación de los poderes públicos establecido en esta norma es la consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad como son las mujeres migrantes, entre otras, para las cuales los poderes públicos podrán adoptar medidas de acción positiva. Pues bien, a juicio del Defensor del Pueblo, el marco jurídico expuesto resulta de perfecta y urgente aplicación a los supuestos planteados en estas quejas. Son las mujeres las que sufren de manera desproporcionada las dificultades para acceder al empadronamiento, para la regularización de su residencia en España o para la obtención de la tarjeta sanitaria. Por otra parte, sus hijos acaban padeciendo en muchos de los casos esta situación al encontrarse con obstáculos insalvables para su escolarización. Son varias las administraciones con competencias para resolver esta situación. Por este

motivo, continúan abiertas la actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Melilla,** para que proceda a la revisión de los criterios adoptados para la valoración de las solicitudes de arraigo social en estos casos; con la **Ciudad Autónoma de Melilla,** para que se revisen los criterios de empadronamiento, y con el **Ministerio de Sanidad,** para la obtención de las tarjetas sanitarias. Se mantiene abierta la investigación de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (19001915 y relacionadas).

Otro grupo de quejas que preocupa especialmente al Defensor del Pueblo se refiere a la no escolarización de un grupo de menores de edad, algunos de ellos hijos de las mujeres que se indicaban en el párrafo anterior. Se iniciaron actuaciones con la **Dirección Provincial de Educación en Melilla,** tras dos requerimientos, el citado organismo remitió una respuesta genérica sobre el procedimiento de escolarización en la ciudad autónoma y las actuaciones llevadas a cabo, entre las que se da cuenta de un acuerdo adoptado por la **Comisión de Garantía de Admisión,** por el que se amplían los requisitos documentales para certificar el arraigo en Melilla. Se han concluido las actuaciones con diferencia de criterio y se han iniciado, ya en los primeros días de 2020, con la **Subdirección General de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación y Formación Profesiona**l, a quien se le ha dado traslado de las consideraciones que se resumen a continuación.

Pese a todos los esfuerzos realizados, lo cierto es que ha transcurrido el primer trimestre del curso escolar 2019-2020 y, en el mes de enero, salvo en uno de los casos, no se ha procedido todavía a la escolarización de estos menores. La interpretación restrictiva que se realiza para permitir el acceso al padrón de los extranjeros que residen en Melilla, las trabas para la obtención de la tarjeta sanitaria y, en demasiadas ocasiones, para la escolarización obligatoria, están afectando de manera desproporcionada a los niños y niñas, hijos de extranjeras en situación irregular, que viven en esa ciudad autónoma. Esta situación, afecta directamente al derecho fundamental a la educación, recogido en el artículo 27 de la Constitución española, reforzado por lo dispuesto en su artículo 39.4, que remite a los acuerdos internacionales que velan por los derechos de los niños. En este sentido, destaca la Convención sobre los Derechos del Niño, que también reconoce el derecho a la educación de todos los niños y niñas (artículo 28). Del mismo modo, el artículo 9 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone que los extranjeros menores de dieciséis años tienen no solo el derecho, sino el deber a la educación. En ninguno de los cuerpos legales mencionados se hace una diferenciación entre los menores extranjeros con o sin residencia legal. Tampoco se hace esta diferenciación en el territorio peninsular, a diferencia del criterio que se está siguiendo en Melilla, a la luz de la respuesta facilitada por la **Dirección Provincial de Educación en Melilla.** En esta misma línea, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 28 de diciembre de 2018, resalta la

necesidad de tener en cuenta las leyes de protección de la infancia, que imponen a las autoridades públicas la obligación de garantizar la educación, la asistencia social y sanitaria a los menores extranjeros en las mismas condiciones que los menores españoles.

Las actuaciones iniciadas en julio de 2019 tenían carácter de urgencia, con el fin de evitar que comenzara el curso escolar sin la escolarización de estos menores. Esta situación preocupa enormemente al Defensor del Pueblo y es por ello que se considera necesario seguir buscando soluciones para garantizar el ejercicio al derecho fundamental a la educación de los niños y niñas que viven en Melilla y que ven dificultado su acceso a la escolarización obligatoria, por problemas documentales (19011455 y relacionadas).

5.2 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD

Se han concluido las actuaciones iniciadas en su día tras la publicación, en septiembre de 2019, de la *Guía de estilo sobre discapacidad para profesionales de los medios de comunicación,* con el objetivo de conseguir una imagen normalizada y ajustada a la realidad actual de las personas con discapacidad en los medios de comunicación (15007412).

Igualmente, se concluyeron las actuaciones iniciadas sobre la accesibilidad de las personas con discapacidad al portal de internet de las administraciones públicas. En febrero de 2019 se confirmó que se habían introducido todas las propuestas y que se habían solventado las deficiencias técnicas detectadas, a excepción del sistema de *captcha* (utilizado en la aplicación Extranjería y Cita Previa) por motivos de seguridad (15010131).

Por otro lado, la discriminación por razón de discapacidad es motivo de actuación en los más variados ámbitos, por parte de esta institución, y así se refleja en una gran parte de los capítulos del presente informe (sobre educación, sanidad, política social, empleo, urbanismo, centros penitenciarios, funcionariado, etc.). Es por este motivo que, como en años anteriores, la institución edita una separata específica sobre ello, con el título de *Las personas con discapacidad en el informe anual del Defensor del Pueblo*.

5.3 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO

Como se indicaba al inicio de este capítulo esta forma de discriminación hace referencia al conjunto de asuntos en los que se denuncia una actividad discriminatoria por razón del sexo de las personas. Es una discriminación basada en los estereotipos, prejuicios y roles que se aplican a cada uno de los sexos por los usos y convenciones sociales.

Indica un trato desigual e ilegítimo que reciben hombres y mujeres definidos a partir de su condición física.

Se continuaron las actuaciones referentes a la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos de los cargos de responsabilidad en las administraciones públicas y, en concreto, en la **Comisión General de Codificación del Ministerio de Justicia.** Se formuló una Recomendación, en diciembre de 2018, para la modificación del Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre, por el que se aprueban los estatutos de la mencionada comisión, en concordancia con la obligación establecida en la Ley de igualdad sobre presencia equilibrada de mujeres y hombres. En noviembre de 2019 se recibió la respuesta en la que se admite la obligación de interpretación del real decreto en cuestión conforme a lo establecido en la Ley de igualdad, reconociendo así su obligación de garantizar la presencia equilibrada en todos sus órganos consultivos. Se informaba además de que ya se ha conseguido esta paridad en las secciones de Derecho Civil, Penal y Procesal, y que se continúan los avances en las dos secciones restantes, de Mercantil y de Público. Se señalaban las dificultades existentes para el cumplimiento de la paridad en estos órganos, por ser de carácter nato en unos casos y permanente en el resto, y estar sujetos a cese únicamente por renuncia, incapacidad permanente o por inasistencia prolongada a las sesiones. Al considerar parcialmente aceptada la Recomendación, se dieron por finalizadas las actuaciones en diciembre de 2019 (18008526).

Se continúan las actuaciones sobre el mantenimiento por parte de España de las reservas realizadas en el Instrumento de Adhesión de España al Convenio de Nueva York, de 20 de diciembre de 1952, de los Derechos Políticos de la Mujer (BOE núm. 97, de 23 de abril de 1974). Según la información remitida en abril de 2019, la tramitación del expediente había quedado suspendida por la celebración de las elecciones generales. En el momento actual, el expediente sigue en suspenso. Sin embargo, una vez constituido el nuevo Gobierno, se reanudarán las actuaciones (15003060).

Las cuestiones por discriminación en razón del sexo no solo afectan a mujeres. También se han iniciado actuaciones, tras recibir quejas de hombres. Es el caso de las actuaciones iniciadas en septiembre de 2019, ante una queja contra el trato discriminatorio recibido en una oficina de atención a víctimas de delitos violentos de la Comunidad de Madrid. Según afirmaba el interesado, tras solicitar asistencia, una trabajadora de la oficina le informó que, en su caso, los servicios de atención psicológica y jurídica solo se le podían ofrecer por medio de pago. La investigación concluyó en diciembre de 2019 al comprobar que la citada oficina sí había ofrecido esta asistencia en el momento adecuado, y que el interesado no sufrió ningún tipo de discriminación en atención a su sexo. La denegación de la asistencia se debió a que habían transcurrido

ya más de dos años desde la finalización del proceso judicial, por lo que ya no era posible volver a solicitar el servicio (18019666).

En otro caso, un hombre divorciado y con custodia compartida denunciaba que había sufrido malos tratos de su mujer y que, sin embargo, la Administración no le consideraba víctima de violencia de género. Aunque el asunto sigue en tramitación, dada su situación como presunta víctima de violencia doméstica, que no de género, se le informó de los servicios de atención a las víctimas puestos a su disposición por la Comunidad Autónoma de Andalucía y en los que no cabe ningún tipo de discriminación por razón de sexo (19022659).

Otra cuestión relevante en relación con el derecho a la no discriminación por razón de sexo se refiere a la actuación de oficio iniciada tras tener conocimiento de la baja forzosa de una cabo del ejército, por pérdida de condiciones psicofísicas, tras el proceso judicial consecuencia de denuncia por haber sufrido acoso.

A pesar de los avances producidos para la plena incorporación de la mujer al ejército y del compromiso de las fuerzas armadas de tolerancia cero con el acoso sexual y laboral, era necesario adoptar medidas para prevenir una situación de doble victimización tan grave que acabe en baja forzosa por pérdida de las condiciones psicofísicas. El Defensor del Pueblo consideró necesario formular una Recomendación para la introducción de modificaciones en el procedimiento penal militar, con el fin de evitar la victimización secundaria, adaptándolo a la normativa europea y española que reconoce los derechos de las víctimas en los procesos de enjuiciamiento, en especial en delitos relacionados con la discriminación de la mujer. Asimismo, se recomendó la adopción de las medidas necesarias para la protección de las víctimas frente a represalias, intimidación, daños psíquicos o agresiones a su dignidad durante los interrogatorios y declaraciones, incluyendo desde medidas de protección física hasta otras, como el uso de salas separadas. En noviembre de 2019 se concluyó la actuación, tras haber sido aceptada por parte del **Ministerio de Defensa** la Recomendación formulada (19007181).

Se destaca también la actuación iniciada tras la queja de una ciudadana que se consideraba discriminada por la aplicación de la norma que no permite contabilizar para el cómputo de la edad de jubilación el tiempo en el que las mujeres habían realizado la prestación obligatoria en el Servicio Social Femenino. En el caso de los hombres el servicio militar o prestación sustitutoria sí se considera, a efectos de cómputo, tiempo trabajado. El asunto ponía de manifiesto una discriminación indirecta, pues muchas mujeres entre los años 1937 y 1978 tuvieron que realizar este servicio obligatorio, que era condición para poder acceder a un trabajo, a una titulación o poder conducir. Varias resoluciones judiciales ya han reconocido este período para las pensiones anticipadas o las pensiones parciales. Se solicitó información sobre la posible modificación de la Ley

General de la Seguridad Social para equiparar estos dos supuestos. En la respuesta, la **Secretaría de Estado de Seguridad Social** admite que, en el momento en que sea posible, se realizará un estudio de la normativa actual para, atendiendo a las características del Servicio Social Femenino, computar dicho período en los mismos supuestos y con los mismos requisitos que contempla el ordenamiento jurídico, respecto al cómputo del período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria (19018273).

5.4 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO

Se entiende, en este sentido, toda discriminación por razón de la propia identidad o conciencia sobre uno mismo, y por la propia determinación del género de la persona, independientemente de su naturaleza física o sexual.

Han continuado las actuaciones abiertas tras la queja de una asociación por las amenazas en una página web contra el colectivo LGBTI. Como los hechos podrían constituir un delito por discurso de odio por motivos de orientación sexual, se dio traslado a la **Fiscalía General del Estado,** que en abril de 2018 informó de la apertura de juicio oral y, en el momento de elaboración del presente informe, se está a la espera de recibir información actualizada. El Defensor del Pueblo está comprometido en la lucha contra los estereotipos negativos que generan el discurso del odio y, en numerosas ocasiones, ha manifestado el deber de combatir con la ley y con la educación estas actitudes, en la defensa de los derechos humanos y de los valores que hacen posible la convivencia democrática, cuando se usan las redes sociales (16011713).

Han concluido las actuaciones promovidas en 2014 por una asociación de familias de menores transexuales, sobre la disparidad de criterios en las resoluciones de rectificación registral para los casos de menores transexuales de los responsables de los registros civiles. La **Secretaría de Estado de Justicia** consideró que el cambio de nombre estaba vinculado a determinadas circunstancias, entre ellas, que la propuesta no induzca a error en el sexo; que el diagnóstico de trastorno de identidad sexual esté basado en un número mínimo de tres informes médicos; que la edad del interesado fuera igual o superior a catorce años y que existiera al menos un informe favorable del ministerio fiscal o del juez encargado del Registro Civil. Las actuaciones se suspendieron a la espera del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la cuestión de constitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas. La Sentencia 99/2019, de 18 de julio de 2019, estimó la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declaró inconstitucional el precepto, en la medida que incluye en el ámbito

subjetivo de la prohibición a los menores de edad con «suficiente madurez» y que se encuentren en una «situación estable de transexualidad» (14023317).

Otro caso concluido en 2019 es el referente a la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 2/2016, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad de Madrid. Se dio cuenta del desarrollo parcial de muchos de los preceptos y de los trabajos de redacción de un reglamento. La información se trasladó al interesado y se concluyó la actuación en febrero de 2019 (18005154-01).

Se han iniciado actuaciones, tras una queja remitida por el Ararteko del País Vasco, referente a los certificados plurilingües de matrimonio, en los que aún se mantiene la mención «hombre» y «mujer» en las traducciones, aun cuando sea de matrimonios de personas del mismo sexo. En enero de 2019 se iniciaron actuaciones con la Secretaría de Estado de Justicia y en julio esta emitió informe confirmando que, efectivamente, para las certificaciones plurilingües seguían vigentes los anteriores modelos establecidos en el Convenio 16 de la Comisión Internacional del Estado Civil, en el que se utilizan las palabras marido/mujer para mencionar a los cónyuges. Sin embargo, también se informó de la entrada en vigor, en febrero del 2019, del nuevo Reglamento de la UE 2016/1191, por el que los certificados emitidos por los registros civiles españoles que han de surtir efecto en otro país de la Unión Europea, irán acompañados de un formulario que permita su traducción al idioma de ese otro país. En dicho formulario, para el caso del certificado de matrimonio, aparece el concepto cónyuge A y B. La actuación sigue abierta para verificar la aplicación de esta nueva regulación por parte de los registros civiles, y del mecanismo de actualización de modelos de certificación plurilingüe (18016441, 19007607, 19012881).

En relación con los datos registrales, también se deben mencionar las actuaciones realizadas respecto del Boletín Estadístico de Parto. Se iniciaron en enero de 2019 al comprobar que este documento sigue usando los términos «padre y madre» para la identificación de los progenitores, aun cuando las progenitoras sean dos madres. La **Secretaría de Estado de Economía** lamenta que el Boletín Estadístico de Parto no contemple la posibilidad de registrar una familia compuesta por dos mujeres. Sin embargo, considera que el contenido del boletín tiene como fin recoger información que permita el estudio de la natalidad, centrándose esencialmente en el propio parto y en la madre que da a luz, si bien, y en el caso de que se tuviera, se recogen algunas preguntas relativas a la pareja. La estadística de nacimientos debe permitir analizar en toda su extensión la natalidad, incluyendo todo tipo de familias, motivo por el que se encuentra en revisión. Tras la respuesta, se formuló una Recomendación, en noviembre de 2019, en la que proponía que en este proceso de revisión se tengan en cuenta todas las casuísticas familiares, incluyendo los matrimonios compuestos por personas del

mismo sexo, de manera que la estadística de nacimientos refleje la realidad del fenómeno de la natalidad en España, sin que sea posible ningún tipo de discriminación por razón del sexo o de la orientación sexual de los padres (18019259).

Se han iniciado actuaciones para analizar el contenido de los edictos matrimoniales en la tramitación de los expedientes de matrimonio en poblaciones pequeñas. Se inició queja contra los términos usados en un expediente matrimonial, por considerar que podrían vulnerar el derecho a la intimidad en algunos supuestos. En la queja formulada, un ciudadano planteaba su disconformidad con la obligatoriedad de que se hicieran constar los datos completos de los dos contrayentes, en este caso una pareja homosexual. Las actuaciones continúan abiertas. Hay que tener en cuenta que la regulación en esta materia mantiene formas tradicionales de publicidad que hoy pueden ser sustituidas por sistemas telemáticos de certificación, más garantistas del ejercicio de derechos como la protección de datos de carácter personal, o el derecho a la intimidad de los ciudadanos, no declarando su orientación sexual (19008159).

También se han iniciado otras actuaciones relacionadas con quejas de lo que se conoce como «LGTBIfobia» que, de acuerdo con la definición del artículo 4.12 de Ley 23/2018, de 29 de noviembre, de igualdad de las personas LGTBI, es toda actitud de odio, rechazo, prejuicio o discriminación hacia personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales o con variaciones intersexuales o a cualquier otra persona por motivo de su orientación sexual, identidad de género, expresión de género, desarrollo sexual o grupo familiar. Las actuaciones continúan abiertas, de cuyo resultado se dará cuenta en próximo informe anual (18016862, 19007395, 19008154).

Para finalizar este apartado, se da cuenta del inicio de la actuación, ya en los últimos días de 2019, para conocer los motivos del incumplimiento de los plazos previstos en la legislación educativa estatal y autonómica para la mejor atención del alumnado LGTBI en el sistema de educación (19022545).

En otros capítulos de este informe se abordan actuaciones de esta institución relativas a distintas cuestiones que conciernen a personas LGTBI: sobre la deducción por maternidad en parejas del mismo sexo con hijos (epígrafe 12.1.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas); sobre la tarjeta sanitaria con nombre sentido para personas transexuales (epígrafe 8.2. Autonomía del paciente); sobre el uso de bloqueadores hormonales (epígrafe 8.3. Ordenación de prestaciones); sobre la prestación de la atención especializada respecto a los tratamientos y procesos relacionados con la transexualidad (epígrafe 8.5. Actuaciones en el ámbito de la atención especializada).

5.5 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE RELIGIÓN Y VULNERACIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

Se han concluido las actuaciones iniciadas con el **Ayuntamiento de Castellón de la Plana** por los deterioros sufridos en una cruz situada en un parque público, que está declarada como Bien de Interés Cultural. En su respuesta, el ayuntamiento comunicó que tiene previsto desarrollar un proyecto de remodelación del parque en la zona donde se encuentra la cruz, dando cuenta de las medias adoptadas para su protección (18009903).

También se finalizó la investigación por otra queja similar con el **Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava** (Ciudad Real), por la existencia de símbolos religiosos en los espacios públicos. Se reclamaba la retirada de una imagen religiosa en la puerta del cementerio municipal. El ayuntamiento comunicó que se estaba estudiando el valor histórico-artístico de la imagen (14018412).

En estos casos hay que tener en cuenta el mandato constitucional de cooperación de los poderes públicos con las diversas comunidades religiosas, pues, tal y como señala el Tribunal Constitucional en la STC 46/2001, de 15 de febrero, el artículo 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad, considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener «las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones», introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que «veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales» (STC 177/1996, de 11 de noviembre).

5.6 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL

Se agrupan en este último apartado aquellas quejas recibidas durante 2019 en las que se ha detectado que la causa de la discriminación se centra en la condición de irregularidad documental del ciudadano extranjero. Son casos muy variados que suelen afectar de manera desproporcionada a las mujeres y a los menores de edad.

En marzo de 2019 se iniciaron actuaciones tras la queja interpuesta por una asociación en nombre de una ciudadana hondureña que denunció haber sido víctima de una agresión sexual durante su estancia en la sala de rechazados del aeropuerto de Adolfo Suárez Madrid Barajas, por otro ciudadano de su misma nacionalidad. Su solicitud de protección internacional había sido denegada y, durante el reexamen de la misma, su abogado tuvo conocimiento de la agresión que había sufrido. Las deficiencias detectadas en torno a la tramitación de la solicitud de asilo, y las recomendaciones que se

formularon a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, serán tratadas en el apartado correspondiente al asilo.

En este apartado se da cuenta de aquellas cuestiones relacionadas con el tratamiento de la denuncia por agresión sexual que formuló la interesada. A juicio del Defensor del Pueblo, este caso muestra bien las graves dificultades en las que se encuentran las mujeres extranjeras en situación irregular, o las que como la interesada no pueden acceder a territorio nacional por no cumplir los requisitos de entrada. Ya en diciembre de 2019 se formularon cuatro recomendaciones al **Ministerio de Justicia,** en las que se proponía la aplicación plena del concepto de violencia de género del Convenio de Estambul en este tipo de casos. Además, de acuerdo con la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el carácter imperativo de las resoluciones del Comité CEDAW (Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer de Naciones Unidas), se ha recordado la necesidad del establecimiento de planes de contingencia para las llegadas a las fronteras terrestres y marítimas, y la aplicación de la perspectiva de género en todos los programas de asistencia. Hay que tener en cuenta que la Recomendación General 32 y la Observación 37 a) de la CEDAW, para mejorar los procedimientos de acogida de las mujeres y niñas solicitantes de asilo, reclama que los países parte adopten las medidas necesarias para evitar la violencia contra la mujer en los controles fronterizos, mejorando los mecanismos de identificación, pues las mujeres y las niñas son las personas más vulnerables en los movimientos migratorios. Las actuaciones siguen abiertas y se dará cuenta de su resultado en el próximo informe anual (19003799).

Otro ejemplo de la situación de especial vulnerabilidad de las mujeres migrantes que denuncian haber sido víctimas de abusos corresponde a la actuación de oficio abierta con el Ministerio de Trabajo, al objeto de conocer los mecanismos existentes para la supervisión de las condiciones de contratación en origen y las condiciones en las que desarrollan su trabajo las trabajadoras temporeras marroquíes de la campaña de la fresa en la provincia de Huelva. Las condiciones de selección de estas trabajadoras en origen, su traslado y regreso a su país de origen, así como las condiciones en las que desarrollan su actividad laboral en España deben ser cuidadosamente supervisadas por las distintas administraciones con competencias en la materia, y se deben adoptar las medidas necesarias para evitar que el desconocimiento del idioma y la cultura española, o las condiciones de aislamiento en las que viven, favorezcan la vulneración de sus derechos. La **Secretaría de Estado de Migraciones** dio respuesta detallada informando de la configuración del comité de selección y el funcionamiento del proceso, así como de los talleres de formación de los trabajadores del organismo encargado de desarrollar el proceso de contratación que, a su vez, informan y sensibilizan a las candidatas antes de la selección. Igualmente, se informó de la actividad de la Inspección de Trabajo y de la existencia de un Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020. En diciembre de 2019, la

Subsecretaría del Ministerio de Trabajo informó sobre la inspección de trabajo realizada en la campaña agrícola 2018-2019 en Huelva, concluyendo que tanto cualitativa como cuantitativamente se había realizado un elevado número de actuaciones integrales, en las que se habían tenido en cuenta factores especialmente sensibles, como el elevado número de mujeres y extranjeros que conforman la mano de obra, así como el enfoque de género, lo que supuso la revisión de las condiciones laborales existentes en un número representativo de empresas del sector. Igualmente, la Secretaría de Estado de Migraciones elaboró otro informe poniendo énfasis en la transcendencia que la campaña de Huelva tiene dentro del sistema de contratación en origen, y su encuadramiento en la política migratoria. Sin embargo, aún quedan pendientes algunos aspectos del proceso de selección de las trabajadoras respecto de los que se había solicitado información, por lo que se mantiene abierta la investigación, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (18010037).

Para finalizar este capítulo se hace referencia a las actuaciones abiertas, ya que siguen recibiéndose quejas relacionadas con las dificultades que enfrentan los extranjeros en situación documental irregular para la práctica de deportes federados. El **Consejo Superior de Deportes** ya ha estimado varios recursos contra las decisiones de algunas federaciones deportivas, negando la federación a menores de edad extranjeros en España. Este asunto también se extiende a solicitudes de federación deportiva de mayores extranjeros, en situación documental irregular. Esta actuación continúa en trámite, por lo que se dará cuenta de su resultado en el próximo informe anual (18004480, 19016550).

6 VIOLENCIA DE GÉNERO

Consideraciones generales

En 2019, fueron asesinadas 55 mujeres y tres menores, víctimas de la violencia de género. Estas cifras insoportables ponen de relieve una de las situaciones que más preocupa al Defensor del Pueblo y que, consecuentemente, más actuaciones de oficio ha generado en 2019. Aquí se destacan aquellas iniciadas para profundizar en el conocimiento del fenómeno conocido como «violencia vicaria», o violencia de género, ejercida sobre menores, hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia machista.

Se ha supervisado el funcionamiento del sistema público de atención a las víctimas, y de todos los servicios de apoyo y asistencia puestos a disposición de las mujeres y de los menores, 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, suscrito en 2017. Se ha examinado desde la actuación policial en la fase de detección y emergencia, hasta la asistencia social que se desarrolla en la fase de integración social, independientemente de la Administración competente en la prestación del servicio; pasando por la revisión del buen funcionamiento de la Administración de Justicia en la fase de enjuiciamiento y persecución del delito.

En general, las quejas de víctimas de violencia de género que llegan al Defensor del Pueblo son siempre muy complejas. Ponen de manifiesto significativas deficiencias del sistema público de protección que suelen confluir en un mismo caso. Normalmente se producen varios fallos del sistema en alguna de las fases, que son más graves cuanto más vulnerable es la víctima. En la mayoría, además, se han detectado dificultades causadas por falta de recursos materiales o humanos para atender a los sistemas integrales de asistencia, o para el adecuado funcionamiento de los instrumentos de apoyo para la emancipación. También han sido muy numerosas las quejas que han demandado la atención profesional especializada y una mejor formación de los funcionarios públicos que atienden directamente a las mujeres que, en muchas ocasiones, denuncian sentirse solas, cuestionadas, no escuchadas y abandonadas por los poderes públicos. A través de estas quejas se sabe cuáles son los problemas a los que se enfrentan las víctimas cuando deciden denunciar la situación; y muy especialmente durante la tramitación del proceso penal. Se sienten incomprendidas. Por ello, se ha investigado en profundidad el servicio que se ofrece por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de Estado y por parte de la Administración de Justicia y del Poder Judicial, para evitar que se produzca esta doble victimización que las lleve a desistir del ejercicio de sus derechos frente a la violencia de género.

Por último, hay que señalar que las víctimas, y más aún las asociaciones de mujeres, son conscientes de que las administraciones públicas deben cumplir y hacer cumplir los preceptos legales desde una perspectiva integral, siempre entendida en sentido amplio, es decir, atendiendo a las situaciones específicas en las que se manifiesta esta violencia, dando efectividad y removiendo los obstáculos que impidan que la interesada disfrute plenamente de los derechos legalmente reconocidos. Por eso, han sido numerosas las actuaciones en las que se ha demandado de la Administración autonómica el cumplimiento de este deber legal, pidiendo que se desarrollen todas las políticas públicas previstas (19009788).

España promulgó hace 15 años la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, pionera en Europa, con la que se estableció un sistema complejo para luchar contra la violencia hacia las mujeres, que permitía diferentes grados de intervención y diferentes administraciones involucradas en la respuesta. Los poderes públicos adquirieron, progresivamente, mayor capacidad de protección, y la sociedad adquirió conciencia del problema de desigualdad y discriminación estructural que sufrían las mujeres en el ámbito doméstico y en las relaciones de pareja. Pero se debe seguir trabajando e identificando las carencias y disfunciones del sistema de atención en el que la legislación se traduce, y la ralentización en el desarrollo de las medidas de mejora incluidas en el Pacto de Estado de 2017, para avanzar en ámbitos antes no contemplados como: la recuperación de la víctima; la eficaz protección de los menores, o la lucha contra la violencia y el acoso sexual, tal y como obliga el Convenio de Estambul. Hay que ampliar la protección frente a todas las formas de violencia contra la mujer, introduciendo el concepto de violencia de género del referido Convenio de Estambul en la legislación española y realizando los ajustes normativos necesarios para dar efectividad a este tratado internacional (13033522, 19003799).

El Defensor del Pueblo quiere contribuir a la visibilización de todas las formas de violencia contra la mujer, en línea con lo establecido en el citado convenio. Por este motivo, se incluye el apartado de víctimas de trata de seres humanos en este capítulo. En anteriores informes se hacía referencia a las actuaciones de la institución en esta materia dentro del apartado relativo a Migraciones. Se quiere superar así la vinculación entre la trata y la extranjería, por lo que se dará cuenta aquí de las actuaciones llevadas a cabo en 2019 relacionadas con la trata de seres humanos, que afectan a mujeres y a niñas.

Actuaciones de oficio por asesinatos de mujeres

Se iniciaron varias actuaciones para conocer las circunstancias que rodearon los asesinatos de mujeres. En concreto, si los hechos se realizaron en presencia de los menores, si constaba denuncia previa o valoración de riesgo que alertara del peligro o si la mujer, de alguna forma, estaba siendo amparada por el sistema público de ayuda contra la violencia de género. Igualmente, se han continuado algunas actuaciones abiertas en años anteriores. El caso de un asesinato ocurrido en Lepe (Huelva) ha puesto de manifiesto los problemas de cumplimiento de las órdenes de alejamiento cuando el agresor y la víctima conviven en el mismo municipio. Otra actuación iniciada tras un asesinato en Bilbao ha permitido conocer los problemas existentes en algunos ayuntamientos, no adscritos al sistema VioGén, en los que la Policía local no puede hacer la debida valoración de riesgo de la víctima (18011516, 18015388).

Se ha realizado también un seguimiento de tres asesinatos de mujeres ocurridos en 2019, en presencia de sus hijos. En los tres casos se han iniciado actuaciones para conocer el nivel del riesgo estimado por el sistema VioGén (19017948, 19017961 y 19019858).

Actuaciones de oficio por «violencia vicaria»

La conocida como «violencia vicaria» es un tipo de violencia intrafamiliar que incluye conductas realizadas de manera consciente contra los niños y niñas para generar de forma secundaria un daño sobre la madre. Es una forma de maltrato infantil que puede ir desde la visualización y presencia por parte del menor de las agresiones hasta el padecimiento de ataques directos, maltrato psicológico, privación de necesidades básicas, abusos físicos e incluso abusos sexuales, etc. El maltratador aprovecha la fragilidad de los menores menoscabando su integridad física o psíquica, con consecuencias terribles sobre estos, porque condiciona su bienestar, su desarrollo y la calidad de la educación que reciben, al producirse en el entorno íntimo de la convivencia familiar.

Los terribles crímenes de estas características ocurridos en 2017 y 2018 han hecho que la sociedad y los poderes públicos sean más conscientes de la gravedad del problema y de la necesidad de buscar soluciones adaptadas a las circunstancias particulares de este tipo de violencia que permitan una mejor y mayor protección de los niños y niñas. Las actuaciones de oficio abiertas por el Defensor del Pueblo han generado investigaciones que han culminado en 2019 con varias recomendaciones para mejorar las herramientas con las que se cuenta (17009053, 18015341).

En uno de los casos, la madre tenía una orden de alejamiento que estuvo en vigor hasta 2013. Ese mismo año, volvió a presentar otra denuncia por amenazas recibidas a

través de las redes sociales. Sin embargo, el menor asesinado nunca estuvo incluido en las medidas de protección. Este asunto ha dado lugar a la Recomendación sobre puntos de encuentro familiar de la que se dará cuenta seguidamente (17009053).

En otro de los casos, tras el asesinato de dos niñas, se inició actuación de oficio con el objeto de conocer el impacto que había tenido la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 4/2015, del Estatuto de la víctima del delito, en la protección de los menores que, tras la separación o divorcio de sus padres, siguen manteniendo los regímenes de visitas establecidos judicialmente, a pesar de la condena o de las medidas cautelares adoptadas contra su padre por violencia de género. En el caso concreto, el asesinato ocurrió durante el disfrute del régimen de visitas por el padre, a pesar de las numerosas veces que la madre había denunciado el riesgo en el que se encontraban sus hijas, cada vez que se quedaban solas con el padre.

Por último, tras otro asesinato, ocurrido en julio de 2019, se pudo conocer que el padre tenía antecedentes por violencia de género y había quebrantado una orden de alejamiento respecto de la madre, el mes anterior al asesinato. Con motivo de esta actuación se ha podido conocer la existencia de un plan de seguimiento, por el que se revisa la actuación del ministerio fiscal, en casos graves de violencia de género para detectar posibles áreas de mejora de la actuación de los fiscales que se viene realizando desde 2017 por parte de la **Fiscalía General del Estado** (19015521).

Para poder sistematizar las labores de supervisión realizadas en este período por el Defensor del Pueblo, se ha decidido ordenarlas a partir de las distintas fases de protección que ofrece el sistema: actuaciones en la fase de detección y emergencia, que van desde el momento de la denuncia hasta la intervención del Poder Judicial; actuaciones en la fase de enjuiciamiento y persecución penal, y actuaciones en la fase de integración social de las víctimas, que incluye también servicios sociales y ayudas para la emancipación y autonomía de la mujer víctima.

6.1 ACTUACIONES EN LA FASE DE DETECCIÓN Y EMERGENCIA

La supervisión del funcionamiento de los recursos del sistema de protección en la fase de detección y de atención inmediata ha ocupado gran parte de las actuaciones de la institución. Se entiende por fase de detección y emergencia todas las actividades desarrolladas por los poderes 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, con la consiguiente adopción de medidas de protección y/o represión de las conductas delictivas.

Muchas de estas actuaciones tienen que ver con el trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En este sentido, se ha reconocido la idoneidad de las Unidades de Atención a la Familia y a la Mujer (UFAM) como estructuras policiales especializadas en la lucha contra la violencia de género y como instrumentos clave de ayuda a las mujeres víctimas en la fase de denuncia. Las UFAM investigan los hechos y prestan la protección en los primeros momentos. Cuentan con personal especializado, bien formado y con capacidad para atender, escuchar y comprender a las víctimas. Sin embargo, las quejas de los ciudadanos han puesto el acento en la falta de recursos humanos con los que estas unidades están dotadas, especialmente en algunas zonas y en determinadas épocas del año. Como ejemplo de lo anterior se da cuenta de la queja recibida por la situación en la que se encuentra este servicio en Palma de Mallorca, donde además de la población local, se da servicio a un gran número de población flotante en los períodos vacacionales. La falta de medios repercute en la calidad de la atención y, por lo tanto, es decisiva a la hora de que la víctima se sienta confiada y a salvo, y sea capaz de accionar los mecanismos estatales de protección (19009682).

La **Dirección General de la Policía** reconoció la falta de medios en la Comisaría de Palma de Mallorca, destinados a la atención de las víctimas y la inidoneidad de muchas instalaciones. Las actuaciones han culminado con la propuesta de tres sugerencias a la Dirección General de la Policía. La primera, para que se incremente la dotación de recursos humanos y materiales de las unidades de familia y mujer de la Policía Nacional de Palma de Mallorca, de manera que se pueda dar un adecuado servicio de atención a las víctimas de violencia de género en esta localidad. La segunda, para que dicho refuerzo reduzca de forma efectiva la duración media del tiempo de tramitación de las denuncias, de modo que se alcance la media del resto del territorio nacional. La tercera, para que se extremen las cautelas y se garantice la aplicación del Protocolo de Atención a las Víctimas en los casos de violencia sobre la mujer en todas las dependencias policiales, evitando que se produzca una doble victimización que desaliente a las víctimas de denunciar a sus agresores o que las lleve a desistir del ejercicio de sus derechos frente a la violencia de género (19015903).

6.1.1 Valoración del riesgo policial

España cuenta con un instrumento técnico que ayuda en la protección de las víctimas. Es el conocido como sistema VioGén, puesto en marcha por la Secretaría de Estado de Seguridad y en funcionamiento desde 2007 que, además de valorar el grado de peligro en el que se encuentra la víctima, determina la intervención y protección que se necesita en cada caso y permite coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los servicios sanitarios y la Administración de Justicia. VioGén permite el seguimiento y protección a las víctimas en todo el territorio nacional a medio y largo

plazo y cumple con la obligación de efectuar una labor preventiva, emitiendo avisos, alertas y alarmas, a través del «Subsistema de Notificaciones Automatizadas», cuando se detecta peligro para la integridad de la víctima.

La predicción del riesgo en la que se basa el sistema se realiza a partir de los datos obtenidos en la declaración de la víctima, porque es en realidad una herramienta informática basada en una estimación matemática y estadística, a partir de unos algoritmos que se aplican sobre dicha información, extraída de un cuestionario estandarizado que se realiza a las víctimas en el momento de la denuncia. La valoración del riesgo no tiene en cuenta, por tanto, elementos particulares no incluidos en los formularios. Este sistema podría verse completado con otras herramientas. En ese sentido, el protocolo médico-forense de valoración urgente del riesgo de violencia de género de 2011 permite integrar la actuación de los forenses en la estimación del riesgo, lo que ayudaría a que los jueces y fiscales tuvieran un mejor conocimiento de la situación y adoptasen las medidas oportunas para su protección durante la sustanciación del proceso de enjuiciamiento. Sin embargo, a tenor de las quejas recibidas, el sistema VioGén no está integrando esta información. En primer lugar porque, dada la carencia de recursos forenses en todos los juzgados de violencia sobre la mujer, VioGén se ha convertido, en muchas ocasiones, en el único elemento de juicio con el que cuentan jueces y fiscales, lo que impide presentar otros elementos particulares aunque sean muchas veces determinantes. En segundo lugar porque es un instrumento diseñado para evaluar las situaciones de riesgo o de amenazas entre adultos; lo que excluye a los menores, tanto de los cuestionarios de los que se extraen los datos como de los criterios de estimación matemática. Y, por último, porque es un instrumento diseñado para la intervención policial, en el que no es fácil la integración de otros elementos de juicio educativos, sanitarios, etc., para la adopción de medidas preventivas.

Tras la actuación de oficio abierta por esta cuestión en 2015, se ha tenido conocimiento de la existencia de un grupo de trabajo, liderado por el Ministerio del Interior, para la revisión de los Protocolos de Valoración Policial del Riesgo (VPR) y de Valoración Policial de la Evolución del Riesgo (VPER) en violencia de género. Según la información remitida, el grupo de trabajo venía reuniéndose desde 2014, y ya en 2015 había producido dos nuevos formularios de valoración de riesgo, en los que se incluían elementos de mejora como un estudio pormenorizado e individualizado de la peligrosidad de los maltratadores, factores de vulnerabilidad de las víctimas, factores de incidencia en la peligrosidad del agresor, procedimientos dirigidos a las mujeres con discapacidad, e indicadores para la atención de los menores de edad. En agosto de 2015 solo quedaba pendiente la validación de los nuevos formularios, y la programación del algoritmo para obtener el nivel de riesgo con la mayor fiabilidad y validez predictiva posible. El proceso culminó en la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad 7/2016, por la que se establecía el nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de

riesgo de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas. En agosto de 2018, el grupo de trabajo interministerial se encontraba aún en la fase de estudio de los proyectos estratégicos para mejora de los espacios donde pueda recogerse y compartir esa información. Por lo que, a pesar de los anuncios anteriores, se reconocía que el trabajo iniciado en 2015 aún no había sido concluido. Se reconocía, además, que para poder avanzar en la mejora del sistema VioGén son necesarios desarrollos técnico-operativos que no pueden llevarse a cabo sin la colaboración del resto de instituciones involucradas; siendo esto en la actualidad objeto de estudio y debate en el marco del citado grupo, además de todas aquellas otras propuestas que también contribuyan a la mejora de los métodos, procedimientos y técnicas de erradicación de la violencia de género.

En el momento de elaboración de este informe las actuaciones continúan abiertas al objeto de verificar la efectiva integración en VioGén de toda la información complementaria del resto de las instituciones (15008841).

6.1.2 Protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

Otro elemento importante para la protección de las víctimas lo constituyen los protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Estos instrumentos son la herramienta más importante en la primera fase de denuncia y puesta en conocimiento del sistema de protección de las víctimas. En este momento se cuenta con más de 25 instrumentos de esta naturaleza, que afectan a todas las instituciones públicas de gestión y de seguridad de las víctimas. De ellos, al menos ocho, son específicos para los cuerpos policiales (19019897, 19022945).

Los protocolos o guías de buenas prácticas ayudan a los funcionarios a desarrollar su trabajo de campo en la lucha contra la violencia de género, de acuerdo con las obligaciones de coordinación, formación, atención y funcionamiento impuestas por la ley. Sin embargo, por su propia naturaleza, no son instrumentos de obligado cumplimiento. La necesidad de actualización de estos protocolos y la necesidad de intensificar la formación de los funcionarios públicos para garantizar su aplicación es una constante que se aprecia en numerosas quejas (19012554, 19015781, 19017185).

Durante 2019, se han iniciado actuaciones para la actualización del protocolo de valoración médico-forense y de las Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI). La **Secretaría de Estado de Justicia** comunicó la constitución de un grupo de trabajo en diciembre de 2018, para revisar el actual reglamento de los institutos de medicina legal y su actualización, dados los cambios operados desde su promulgación en el año 1996. En el momento de elaborar este informe, se ha tenido conocimiento de que ya se había

hecho un primer borrador del documento y realizado una reunión presencial del grupo. Las actuaciones continúan abiertas (13033522).

En relación con la actuación e intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado también se ha supervisado el adecuado funcionamiento de los dispositivos electrónicos para seguimiento del cumplimiento de las penas y medidas de seguridad impuestas en los casos de violencia de género. En una actuación de oficio de abril de 2018, el Defensor del Pueblo solicitó al entonces **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** información sobre el funcionamiento de las pulseras de control. A través de las quejas de las víctimas, se tuvo conocimiento de que la tecnología que utilizaban los dispositivos de teledetección generaba numerosos fallos y falsas alarmas que perjudicaban aún más la vida de las víctimas. El sistema debía facilitar información sobre las incidencias por mal funcionamiento, pero su gestión estaba siendo entonces objeto de concurso público para determinar la adjudicataria que debía hacerse cargo del servicio por lo que no se atendían con la debida celeridad los informes de incidencias que el propio sistema generaba. A finales de 2018 se adjudicó el servicio que pretendía garantizar la continuidad y perfeccionamiento de las «pulseras», y la aplicación del «Protocolo de Actuación del sistema de seguimiento por medios telemáticos de las medidas y penas de alejamiento en materia de violencia de género», de 2013. A pesar de ello, una nueva víctima y usuaria de las pulseras denunció que el funcionamiento de los dispositivos seguía siendo deficiente y se acordó una ampliación de actuaciones. Los inconvenientes estaban causados por problemas técnicos. El mal funcionamiento de la pulsera provocaba que el dispositivo generara falsas alarmas cuando salía de cobertura, y no era posible discriminar si era por problemas técnicos o si el maltratador estaba quebrantando el alejamiento. En consecuencia, el Centro COMETA advertía del peligro a la víctima y activaba los protocolos de emergencia con la Policía Nacional. En mayo de 2019, la **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género** informó de que, en virtud del nuevo contrato, los equipos de dispositivos instalados a partir de la firma de este eran equipos con tecnología 3G y que se habían sustituido los instalados anteriormente. Se han suspendido las actuaciones a la espera de comprobar si reciben nuevas quejas sobre este asunto (18005693).

6.1.3 Acreditación de la condición de víctima

Se ha detectado la necesidad de adecuar la legislación española con varios instrumentos internacionales para garantizar que se amplíe la condición de víctima. En concreto con las obligaciones asumidas por el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, ratificado por la UE en 2011 y por España en 2014 (conocido como Convenio de Estambul).

El citado convenio es el primer instrumento de carácter vinculante en el ámbito europeo en materia de violencia contra la mujer. Reclama una modernización de los ordenamientos nacionales y el desarrollo de una nueva regulación que amplíe el concepto de violencia de género a todos los tipos de violencia contra las mujeres: la violencia física, psicológica y sexual, incluida la violación; la mutilación genital femenina; el matrimonio forzado; el acoso; el aborto forzado, y la esterilización forzada. La práctica totalidad de las conductas definidas en este instrumento están ya castigadas en el ordenamiento español. Sin embargo, no ocurre lo mismo con las medidas de asistencia y ayuda a las víctimas. La definición del concepto de violencia de género en la legislación nacional (algunas comunidades autónomas sí lo han incluido en su normativa), restringe las medidas de apoyo a víctimas de violencia de género ejercida en el ámbito de las parejas o ex parejas, lo que supone la exclusión de la violencia sexual fuera de la pareja, del conjunto de políticas públicas de protección y ayuda diseñadas por el ordenamiento español. Ya en los últimos días de 2019 se formularon varias recomendaciones al **Ministerio de Justicia,** en las que se proponía la aplicación plena del concepto de violencia de género del Convenio de Estambul (19003799).

El otro asunto afecta a la estricta interpretación que en ocasiones aplica la Administración sobre las formas de acreditación de la condición de víctima. De hecho, a pesar de que la situación de violencia de género puede acreditarse mediante distintos documentos (sentencia firme o cualquier otra resolución judicial, incluyendo las medidas cautelares en vigor; orden de protección vigente; informe del ministerio fiscal o certificación/informe de los servicios sociales autonómicos o locales) siempre es necesario que se haya producido una denuncia, con lo que ello implica frente al agresor. La necesidad de la denuncia contradice el Convenio de Estambul, que establece que la prestación de servicios no debe depender de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales, ni de testificar contra cualquier autor de delito.

6.1.4 Planes personales de intervención o Plan de intervención individualizado

Otro de los problemas detectados es la dispersión de los servicios y de los recursos que se ofrecen a lo largo de todo el proceso de asistencia, y la falta de coordinación entre las administraciones competentes y responsables de gestionarlos. Las víctimas denuncian «no saber a qué ventanilla acudir» para conseguir que un derecho les sea reconocido o para solicitar una ayuda. Por ello, se ha puesto en valor, y así se ha reclamado a la Administración, que cualquier intervención pública se formalice a través del «plan de intervención personalizado», tal y como exige el artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004 (19009788).

El plan de intervención puede ayudar a las administraciones y a las propias mujeres interesadas a ejercitar plenamente sus derechos, gracias a un diagnóstico único de su situación y de sus necesidades. En diciembre de 2019 se ha formulado una Recomendación a la **Secretaría de Estado de Igualdad** en la que se incide en que estos planes deben realizarse caso a caso, a partir de un informe psicosocial de la situación de la víctima y de los hijos menores a su cargo, realizado por un profesional cualificado y habilitado para emitir este tipo de informes. Se debe hacer constar toda la información relevante que permita ajustar la intervención pública a las necesidades concretas de las víctimas, incluyendo información sobre los recursos de los que dispone. Además, se debe asignar un profesional de referencia encargado del posterior seguimiento del plan, que debería ser tenido en cuenta para cualquier intervención o tratamiento posterior, y contar con elementos estandarizados que ayuden a todas las administraciones a entender las actuaciones que se han emprendido por cualquiera otra y a coordinarse mejor entre sí. Por ello, se ha recomendado a la Secretaría de Estado de Igualdad que desarrolle una propuesta orientativa aplicable a todas las comunidades autónomas para elaborar estos planes, que unifique los mínimos de intervención para todos los profesionales que desempeñan su trabajo en la red de recursos especializados, independientemente de la comunidad autónoma o de la Administración local que ofrece el servicio, y por supuesto, que incluya a los menores. La Recomendación ya ha sido parcialmente admitida. En su respuesta, comunica que este punto será incorporado al orden del día de la próxima Conferencia Sectorial de Igualdad, incluyendo las medidas en la Propuesta de pautas comunes para la intervención integral e individualizada con mujeres víctimas de violencia de género, sus hijos e hijas y otras personas a su cargo, aprobada en julio de 2013. Dicho protocolo estatal se plantea como instrumento, respetando las competencias exclusivas atribuidas a las comunidades autónomas por sus respectivos estatutos de autonomía (19009788).

Este mismo asunto también motivó la remisión de un Recordatorio del deber legal a la **Comunidad de Madrid,** ya que la interesada que inició el expediente había denunciado problemas de coordinación de servicios entre la comunidad autónoma y un ayuntamiento. La Comunidad de Madrid debía haber realizado desde el principio el plan de intervención personalizado de la interesada y de su familia, lo que habría ahorrado muchos procesos administrativos y habría agilizado la prestación de los servicios públicos a los que la interesada tenía derecho. La organización de estos servicios por parte de las comunidades autónomas y las corporaciones locales, responderá a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional (19009788).

6.1.5 Centros de acogida de emergencia

Son frecuentes las quejas sobre las plazas disponibles en casas o pisos tutelados o sobre el funcionamiento de la red de recursos de acogida. Denuncian problemas de coordinación entre administraciones y la falta de recursos para atender a las mujeres víctimas en los primeros momentos de intervención (19007672, 19007805, 19022279).

Las competencias en materia de recursos de acogida en violencia de género son compartidas entre las comunidades autónomas y los ayuntamientos. Se han establecido protocolos de coordinación que permiten la gestión coordinada de todos los recursos disponibles.

Con motivo de una queja concreta se iniciaron actuaciones con la entonces **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid,** tras constatarse algunas deficiencias en los informes que dieron lugar a las amonestaciones y posterior sanción administrativa de expulsión del recurso de una mujer junto a sus hijos. Se formuló una Sugerencia para la revocación de la sanción de expulsión y que se facilitase a la víctima acceso a una vivienda social de forma prioritaria, teniendo en cuenta la escolarización y arraigo de los menores a su cargo, así como su integración en el municipio, donde además trabaja actualmente la mujer. La Sugerencia no ha sido aceptada y se han suspendido las actuaciones en este punto por intervención judicial.

Con carácter general continúan abiertas las actuaciones para conocer varias cuestiones relacionadas con la cualificación exigida al personal que atiende estas casas tuteladas. Se formuló una Recomendación para garantizar los servicios de personal cualificado y con formación especializada en la atención y tratamiento de la violencia de género, incluyendo al menos un psicólogo y un trabajador social, en la gestión y llevanza de casas de acogida, pisos tutelados o cualquier otro recurso habitacional de asistencia o de emergencia. Igualmente se recomendó que dicha capacitación sea considerada como mérito excluyente en los pliegos de condiciones para externalizar estos servicios de atención a las víctimas en la red de acogida, y para que dicha capacitación permita a la usuaria y a la unidad familiar vivir en un clima de confianza y empatía propicio para la creación de vínculo con el equipo del recurso, imprescindible para el tratamiento de las víctimas (19009788).

6.1.6 Asistencia sanitaria y psicológica especializada

Las víctimas de violencia de género tienen reconocido el derecho a la asistencia social integral, que incluye los servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral, que han de responder a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional. Estos servicios son esenciales en cualquiera de las fases de intervención,

pero muy especialmente en la fase de emergencia. Su finalidad es dar cobertura a las necesidades más urgentes derivadas de la situación de violencia y paliar sus efectos. La asistencia sanitaria y psicológica especializada es imprescindible para estabilizar y recuperar la salud de las víctimas.

Por ello, estos servicios de atención deben ser prestados por personal cualificado y con formación especializada en este tipo de violencia, garantizando la perspectiva de género en todas las intervenciones atendiendo a la situación de especial complejidad y vulnerabilidad en la que se encuentran. La intervención especializada debe integrar el trabajo de los profesionales en las oficinas de atención a la víctima de delitos del Ministerio de Justicia o de las comunidades autónomas, en los institutos de medicina legal, o en los servicios municipales de atención a la mujer (19009788, 19014485 y otras).

6.2 ACTUACIONES EN LA FASE DE ENJUICIAMIENTO Y PERSECUCIÓN PENAL

En la fase de persecución y enjuiciamiento de los delitos también se han realizado actuaciones relacionadas con la supervisión del buen funcionamiento de la Administración de Justicia. La ley ofrece instrumentos útiles para la persecución de la violencia machista, pero su eficacia y sobre todo su utilidad para la víctima dependen de una adecuada interpretación y una adecuada actuación desde una perspectiva de género de los funcionarios y de las autoridades judiciales encargadas del proceso. En el caso de los menores de edad resulta preciso, a juicio del Defensor del Pueblo, introducir modificaciones legislativas que permitan protegerlos de manera eficaz. Ya en las últimas semanas del mes de diciembre de 2019 se han formulado varias recomendaciones de modificación legislativa al Ministerio de Justicia. Se solicitó que se arbitren los mecanismos necesarios para que en los juicios rápidos se pueda valorar adecuadamente el riesgo en el que puedan encontrarse los menores que conviven en un hogar donde existe violencia y se puedan adoptar las medidas de suspensión o supervisión del régimen de vistas de los hijos menores de víctimas de violencia de género, con elementos de juicio suficientes.

En el momento de redacción de este informe se ha recibido contestación de la **Secretaría de Estado de Justicia** en la que, en síntesis, se considera innecesaria la modificación legislativa porque se entiende que la normativa actual, en concreto la Ley de enjuiciamiento criminal, es suficiente para que haya un pronunciamiento sobre el régimen de visitas (19015521).

En numerosas ocasiones, tanto las organizaciones de mujeres como las propias víctimas, lamentan lo que perciben como una falta de sensibilidad por parte de los distintos profesionales que intervienen en sus procedimientos. El sistema judicial que

conoce los asuntos de violencia de género no siempre cuenta con la suficiente dotación de medios humanos y materiales; no contempla todas las formas de violencia contra la mujer que debieran considerarse violencia de género, y en demasiadas ocasiones, supedita su actuación a la existencia de una denuncia por parte de la víctima. Son reiteradas las quejas que se reciben en las se pone de manifiesto que no se tiene en cuenta la perspectiva de género en la aplicación e interpretación de la legislación vigente. Esta cuestión agrava los sentimientos de doble victimización. Con demasiada frecuencia las mujeres se quejan de no ser escuchadas en los procedimientos judiciales, de que no respetan sus tiempos y sus necesidades como víctimas (18010720, 18017793, 19017638, 19020571).

Están abiertas varias actuaciones con la **Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género** y con el **Ministerio de Justicia** para conocer el número de órdenes de protección solicitadas y concedidas por los juzgados especializados en violencia. Una de las conclusiones provisionales se refiere a las grandes diferencias territoriales apreciadas. En comarcas concretas se ha detectado una diferencia de casi 20 puntos porcentuales sobre la media de concesiones de órdenes de protección del resto de España. Esta cuestión sigue en estudio, y se dará cuenta en el próximo informe anual (19007672, 19007805, 19011255).

Uno de los problemas reiteradamente detectado se refiere a la falta de medios humanos y materiales de los que adolecen muchos de los juzgados que conocen de los asuntos de violencia de género, sin ser juzgados especializados, sino juzgados mixtos. Esta situación afecta muy especialmente al ámbito rural. En 2018, el número de mujeres víctimas de maltrato fue cuatro veces mayor en el ámbito rural que en el entorno urbano, lo que lleva a pensar que en las zonas rurales, las víctimas de violencia de género encuentran más dificultades para recibir el amparo de las administraciones públicas que en las zonas urbanas. Estas mujeres sufren además el aislamiento, la falta de recursos asistenciales cercanos a sus domicilios, etc., propias de las zonas rurales, lo que incrementa la dependencia económica y emocional con el agresor. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual.

El Defensor del Pueblo no puede entrar a conocer la mayoría de las quejas que se reciben por estas cuestiones, al estar judicializadas. Sin embargo, con carácter general, se constata la urgente necesidad de reforzar los medios materiales y personales de todos los organismos que intervienen en los procedimientos penales por violencia de género (19023779).

6.2.1 Asistencia jurídica gratuita

La asistencia jurídica de la víctima es clave para el buen funcionamiento del sistema y para el ejercicio de los derechos que la ley reconoce. En ese sentido, han sido numerosas las actuaciones en las que se ha demandado esta asistencia, bien a través de los servicios con los que cuentan las comunidades autónomas, bien a través de las oficinas de asistencia a la víctima del delito de la Administración de Justicia, bien a través del refuerzo de los servicios gratuitos de los colegios de abogados. Tanto los procedimientos judiciales como los procedimientos administrativos, a través de los que se sustancian las ayudas públicas para las víctimas, son procesos complejos en los que se necesita un alto nivel de especialización y de conocimiento jurídico. Por eso, se ha recomendado a las comunidades autónomas que se refuerce el derecho a la asistencia jurídica especializada y gratuita a lo largo de todo el proceso de recuperación de la víctima, no solo en fase judicial, y que se mejoren los servicios, tanto para el acceso como durante el proceso de forma que el trato recibido durante el proceso judicial cumpla íntegramente el Estatuto de la Víctima, evitando la doble victimización de mujeres y menores (19009788, 19012323, 19014485).

6.2.2 Servicios de atención a las víctimas de la Administración de Justicia

Los servicios más importantes que presta la Administración de Justicia y que han sido objeto de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo son: las oficinas de atención a la víctima, las unidades de valoración forense y los institutos de medicina legal.

La puesta en funcionamiento de los institutos de medicina legal y ciencias forenses de las comunidades autónomas es esencial para dar servicio y asistencia técnica a los juzgados, tribunales y fiscalías de las comunidades autónomas implicadas. Los informes de valoración forense deben estar a tiempo y deben contener unos mínimos iguales en todas partes. Por eso se ha hecho seguimiento de los avances en el Protocolo de actuación médico forense de menores víctimas. La **Secretaría de Estado de Justicia** ha informado de que se continuaba trabajando en el borrador del reglamento de los institutos de medicina legal y ciencias forenses y en la regulación de las unidades de valoración forense integral (13033522, 13028881).

La **Consejería de Justicia, Interior y Víctimas de la Comunidad de Madrid** comunicó que el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses estaba «en proceso de implementación» y que una vez se pusiera en funcionamiento, el personal laboral adscrito al Instituto Anatómico Forense debería quedar automáticamente integrado en la nueva estructura, cumpliendo así con el compromiso con los sindicatos. Igualmente aseguró que los psicólogos y trabajadores sociales laborales pasarían a depender del citado organismo. La implantación de las guardias previstas en el Convenio Colectivo

2018-2020 estaba pendiente de negociación definitiva con los sindicatos. No obstante, se estaba tramitando la creación de un equipo psicosocial para atender a las víctimas en turno de tarde. Ante el nuevo retraso se formuló una Recomendación para que, en el ejercicio de sus competencias, se realizaran las actuaciones necesarias para la puesta en funcionamiento del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Comunidad de Madrid (15014434).

Las unidades de valoración forense integral son también objeto de numerosas actuaciones. A día de hoy se siguen considerando como instrumentos esenciales para detectar el riesgo, para adoptar decisiones de protección y para fundamentar la intervención del ministerio fiscal y de los jueces. En varias de las actuaciones iniciadas se ha puesto de manifiesto que las escasas medidas de suspensión o supervisión del régimen de vistas de los hijos menores de víctimas de violencia de género que se adoptan se deben a que ni jueces ni fiscales cuentan con elementos de juicio suficientes en los que basar esta delicada decisión, precisamente por la falta de unidades de valoración forense integral en todos los juzgados. Además, en los juzgados donde existen estas unidades no extienden su horario durante los servicios de guardia del juzgado y están saturadas, demorando la elaboración de informes varios meses. Esto hace que los fiscales no puedan disponer de estas pruebas y de las valoraciones forenses para profundizar en la situación de riesgo del menor y actuar de conformidad con su interés superior. Por esta razón se formuló una Recomendación al **Ministerio de Justicia** para que desarrolle con urgencia las medidas 143 a 150 del Pacto de Estado sobre violencia de género. En concreto, para que dote a los juzgados de violencia de género situados en los territorios de su competencia de las unidades de valoración forense y de los medios humanos y materiales necesarios para que, tanto fiscales como jueces, puedan desarrollar sus funciones con plenas garantías. Ya en enero de 2020 se ha recibido la respuesta de la Administración, en la que se compromete a estudiar la situación actual y evolución de estas unidades, con el objetivo de identificar disfunciones y carencias, detectar potenciales áreas de mejora y formular propuestas de actuación (19015521).

En relación con las oficinas de asistencia a las víctimas del delito, se formuló una Recomendación a la **Comunidad de Madrid** para el desarrollo de la medida número 147 del Pacto de Estado sobre violencia de género, con el objetivo de reformar e impulsar las oficinas de asistencia a la víctima del delito para que sirvan como punto de acceso o ventanilla única de atención a las víctimas o de redirección a otros servicios especializados (19009788).

6.2.3 Protocolos de actuación judicial

La importancia de los protocolos de actuación también se debe considerar respecto de aquellos que se aplican por parte de los juzgados y tribunales. Son guías de buen funcionamiento que ayudan a los jueces y fiscales a desarrollar su trabajo y que evitan una doble victimización que lleve a las víctimas a desistir del ejercicio de sus derechos o a evitar que sientan soledad y abandono (19019897).

Se ha formulado una Recomendación al **Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial** para que, de acuerdo con sus competencias, promueva ante los órganos correspondientes, la actualización de los protocolos de actuación que aún están pendientes de revisión y, en su caso, de renovación, independientemente de qué organismo sea el responsable último de su elaboración; participando de forma activa en la producción de su contenido, de manera que se aumente la eficacia del trabajo de todas las instituciones y su mejor coordinación en las fases preparatorias y de investigación del proceso judicial. Se ha recomendado también que se promocione el trabajo del Grupo de Expertos y Expertas del Consejo General del Poder Judicial para que finalicen a la mayor brevedad posible su informe y sus propuestas de mejora de los protocolos, permitiéndose el necesario debate sobre su idoneidad y utilidad para las víctimas. Por último, el Defensor del Pueblo ha recomendado que en los nuevos protocolos se prevean cláusulas de rendición de cuentas y de revisión periódica, incluyendo la definición de los órganos responsables y competentes para liderar el proceso de seguimiento, actualización y adaptación a la cambiante realidad, tanto social como legislativa, de estos instrumentos; de forma que sea posible valorar periódicamente su eficacia frente a la aparición de nuevos instrumentos jurídicos o de nuevos servicios (19012554).

6.3 ACTUACIONES EN LA FASE DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS VÍCTIMAS

La eficaz protección de las víctimas de violencia de género pasa por el desarrollo de medidas que doten a las mujeres de independencia y autonomía para superar la situación de precariedad que condiciona y crea el ambiente propicio para desarrollar el rol de sumisión y para que se genere la violencia. Igualmente, hay que evitar que las ayudas iniciales conviertan a la mujer en dependiente a perpetuidad de la tutela del Estado. Las actuaciones de supervisión en esta fase han puesto de manifiesto la necesidad de incrementar los recursos para que las medidas de atención social integral, ya garantizadas por ley, sean reales y efectivas. Se reitera la importancia de aplicar el plan de intervención personalizado para la víctima en la fase de recuperación e integración, incluyendo también la protección de los menores a su cargo. Sin embargo, este plan debe contar con un adecuado seguimiento e incluir la asistencia jurídica

durante todo el proceso, la atención psicológica, la atención educativa de los menores en las fases avanzadas de integración social, las medidas de adaptación y posterior inclusión socio laboral; y la ayuda para el ejercicio de derechos, particularmente los derechos económicos y de acceso a la vivienda (19009788).

6.3.1 Coordinación de administraciones

La dispersión de los servicios y de los recursos que se ofrecen a las víctimas y la falta de coordinación entre todas las administraciones competentes es uno de los problemas denunciados por las víctimas, que acuden al Defensor del Pueblo desesperadas porque no saben a qué ventanilla tienen que llamar para conseguir una ayuda, que se le aplique un programa de inserción laboral o que se le facilite una ayuda escolar. Por ello, es muy importante, y así se ha reclamado a la Administración en distintas actuaciones, que cualquier intervención pública se formalice a partir del plan de intervención personalizado, tal y como exige el artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004 (13033522).

El Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana dio traslado de un acuerdo adoptado por la mesa de coordinación local para el seguimiento de casos de violencia de género del Ayuntamiento de Aspe (Alicante), en el que se pone de manifiesto las disfunciones que habían detectado en los sistemas de seguimiento de los casos de violencia de género y que impedían una adecuada atención de las víctimas en las fases de integración por parte de los servicios municipales. Planteaban la necesidad de realizar cambios en los sistemas de seguimiento actuales hacia modelos más flexibles, que permitan una mejor gestión de estas bases de datos y que permitan compartir información entre las administraciones involucradas en la atención y asistencia a las víctimas, para poder coordinarse mejor y ser más eficaces en la prestación de los servicios.

Por un lado, se ponía de manifiesto que ninguno de los sistemas de valoración de riesgo y de seguimiento de las víctimas de violencia de género existentes como SIVIO, VioGén y ABUCASI recogen información relativa a si la víctima presenta algún tipo de diversidad funcional. Por otro lado, denuncian que estos sistemas de registro de información están muy compartimentados y no permiten la transferencia de datos entre ellos, ni permiten la recogida de otra información complementaria de la víctima que debería ser tenida en cuenta para su tratamiento.

Ya en los primeros días de 2020 se han iniciado actuaciones con la **Secretaría de Estado de Seguridad** sobre la posibilidad de que el sistema de seguimiento VioGén permita compartir información con otras bases de datos y sistemas de seguimiento como SIVIO y ABUCASI, y sobre la posibilidad de que los entes locales incorporen información complementaria sobre la víctima, no contemplada en los formularios tipos, cuando se

considere de importancia para las víctimas por parte de los funcionarios usuarios de los sistemas de seguimiento (19022945).

6.3.2 Ayudas sociales

Las ayudas sociales, en especial las económicas como la renta activa de inserción o el anticipo por impago de pensiones alimenticias y las ayudas para el empleo, son también imprescindibles para dotar de autonomía a las mujeres maltratadas. Se reconocen en forma de derechos por la ley y su objetivo es la recuperación y la plena inserción de la víctima en la vida profesional y laboral. Se gestionan por parte de las comunidades autónomas que deben evitar la desprotección de la mujer después de la sentencia o después de la orden de protección. Sin embargo, es obligación de todos los poderes públicos garantizar el derecho a la asistencia social integral, regulado en el artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, y que también preveía la medida número 72 del Pacto de Estado sobre violencia de género (19009788). En este sentido, han sido varias las actuaciones que se han desarrollado este año.

6.3.3 Acceso a la vivienda

Las mujeres víctimas de violencia de género constituyen un colectivo con derecho a protección preferente en el acceso a la vivienda. Lo que implica la posibilidad de acogerse a la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales, acordados en los procesos de ejecución hipotecaria, o la posibilidad de acceder al Fondo Social de Viviendas en Alquiler. Además, tienen la consideración de «sector preferente» a los efectos de las ayudas previstas en el Plan Estatal de acceso a la vivienda en régimen de alquiler para sectores con dificultades económicas. En este sentido, ya en los últimos días de 2019, se ha formulado una Recomendación a la **Comunidad de Madrid** para que desarrolle la medida número 167 del Pacto de Estado, asegurando la existencia de recursos habitacionales suficientes y dignos para las mujeres víctimas en esa comunidad autónoma, a través de la red de casas de acogida de la comunidad, impulsando el acceso a una vivienda social (19009788).

En relación con los cambios de domicilio provocados para proteger a la víctima se han realizado varias actuaciones. La primera de ellas se refiere a un cambio de residencia forzado por la condición de víctima, que debería haber generado una actualización de datos fiscales automática que, al parecer, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) no tramitó. La AEAT siguió notificando a la víctima en su domicilio original, lo que generó numerosos problemas en la liquidación de su IRPF, una sanción administrativa y su indefensión. El asunto pasó al Tribunal Económico

Administrativo de Castilla-La Mancha, que ha resuelto parcialmente favorable a la interesada. El tribunal consideró que la agencia había notificado adecuadamente la liquidación del IRPF porque la interesada no comunicó a tiempo su cambio de domicilio, aunque revocó la sanción porque, aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional, la Administración debe actuar con buena fe, lo que obliga a que, aun cuando los interesados no hayan actuado con toda la diligencia debida en la comunicación del domicilio, antes de acudir a la notificación edictal o mediante comparecencia, intente la notificación en el domicilio idóneo; bien porque este consta en el mismo expediente, bien porque su localización resulta extraordinariamente sencilla, normalmente acudiendo a oficinas o a otros registros públicos.

La segunda actuación se refiere a un extravío de la notificación de correos de las convocatorias para celebrar juicio en un procedimiento de divorcio, desarrollado dentro de unas actuaciones por violencia de género. La falta de notificación supuso la continuidad de la convivencia familiar, en el marco de la cual el cónyuge agredió gravemente a la interesada en presencia de los hijos de ambos. Correos no dio aviso ni información a la víctima por no ser ni remitente, ni destinataria del envío en cuestión, y el marido utilizó la falta de notificación del llamamiento para permanecer en la casa familiar. La interesada dirigió una reclamación a Correos y, ante la respuesta negativa, elevó queja al Defensor del Pueblo. El citado organismo considera que se actuó conforme a las condiciones del servicio, ya que la interesada no era ni remitente, ni destinataria del envío. Sin embargo, a juicio del Defensor del Pueblo, se debería revisar la normativa de notificaciones judiciales en casos de violencia de género, en los que este tipo de problemas aparentemente procedimentales afectan de forma sustancial a la seguridad de las víctimas (18010822, 19006791).

6.3.4 Programas de empleo

Los derechos de las víctimas en materia de empleo y de inserción laboral se desarrollan a través del Programa de inserción socio laboral para mujeres víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo en los Servicios Públicos de Empleo. Este programa incluye medidas como: un itinerario de inserción socio laboral, individualizado y realizado por personal especializado para las víctimas de violencia de género; un programa formativo específico para favorecer la inserción socio laboral por cuenta ajena; incentivos para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia; incentivos para las empresas que contraten a víctimas de violencia de género; incentivos para facilitar la movilidad geográfica, incentivos para compensar diferencias salariales e incluso facilita la celebración de convenios con empresas para ayudar a la contratación de mujeres víctimas de violencia de género y su movilidad geográfica.

Los problemas que las interesadas han denunciado ante el Defensor del Pueblo en 2019 para hacer valer sus derechos laborales tienen que ver con cuestiones burocráticas y con la falta de coordinación entre administraciones. Los centros de atención a la mujer, municipal y autonómica, conocen la existencia de los programas de empleo pero no suelen tener personal cualificado para ayudar a las mujeres a solicitarlo o facilitar su tramitación. Se denuncia que las empresas no conocen los incentivos existentes para la contratación a víctimas de violencia de género, o para facilitar la movilidad geográfica o para compensar diferencias salariales. En muchos casos, los problemas afectan a la dispersión de la información sobre la situación de la mujer y a la falta de un documento único, en el que consten todas las medidas de protección adoptadas en favor de la víctima.

En un caso que está siendo objeto de seguimiento, abierto en julio de 2019 en Galicia, la interesada acudió al Defensor del Pueblo por los problemas que su hija está teniendo para acceder como víctima de violencia de género a estos programas de empleo y a la renta activa de inserción, aun teniendo sentencia judicial que acredita su condición. La hija carece de DNI porque se niega a llevar el apellido del padre, y el Servicio Estatal de Empleo les informó de que al tener los datos protegidos no podían tener en cuenta su candidatura para algunas ofertas de empleo porque su nombre no era accesible cuando se hacían las selecciones de candidatos. En los últimos días de diciembre se recibido escrito del ayuntamiento de su localidad en el que, además de dar cuenta del proceso de atención y seguimiento ofrecido a la víctima por parte del centro de información a las mujeres, se reconocen las dificultades que tienen las víctimas para acceder a los programas del SEPE. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo contenido se dará traslado en el próximo informe anual (19014485).

Sobre los programas de inserción socio-laboral para mujeres víctima de violencia de género, se destaca otra actuación a partir del caso de una víctima en Andalucía que había solicitado la subvención del Real Decreto 1917/2008. Tras haber pasado meses sin recibir información, la interesada llegó a la conclusión de que en Andalucía no se habían desarrollado estas ayudas y que por eso no había tenido noticia de su solicitud. En su queja pedía la intervención del Defensor del Pueblo para que la ayuda fuera puesta en marcha porque el citado real decreto establecía la competencia estatal de estas becas, que se desarrollaban a través del Servicio Público de Empleo Estatal. La actuación puso de manifiesto la falta de créditos específicos para sufragar estas becas, participación en cursos de formación profesional para el empleo; cubrir los incentivos al desplazamiento, o para compensar diferencias salariales, que estaban previstas en el Programa de Inserción Socio-laboral. En su contestación, la **Secretaría de Estado de Empleo** confirmaba que se habían dado indicaciones para que en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 se incluyera una partida específica para este programa. Asimismo, se confirmó que estaba previsto que en la distribución de

fondos para políticas activas de empleo a las comunidades autónomas para el año 2018 se asignase una cantidad para estas actuaciones con víctimas de violencia de género. En cuanto al Plan Anual de Política de Empleo (PAPE), al existir ya una línea de financiación, se prevé que se incluya dentro del Eje 4 para su desarrollo por las comunidades autónomas. Igualmente se anunció la creación de un grupo de trabajo para acordar los términos concretos de implementación de estas medidas (14021120).

En otra actuación abierta tras la queja de una víctima de violencia de género en Galicia, se ha podido conocer que la normativa gallega de los centros de información a las mujeres (Decreto 130/2016) no exige como personal mínimo una orientadora laboral, por lo que el personal que atiende a las mujeres en los centros de información autonómicos no tiene los conocimientos necesarios para ayudar en la tramitación de las ayudas o de las solicitudes, sino que hace de mero intermediario. La interesada se quejaba porque el centro al que acudía está saturado y porque las citas con los trabajadores sociales que tramitan las ayudas sociales y ofrecen asesoramiento a las mujeres víctimas se demoran meses. Este retraso estaba dificultando el acceso a las ayudas previstas en la Ley Integral contra la Violencia de Género (19014485).

6.3.5 Empadronamiento

La falta de empadronamiento de las mujeres víctimas de violencia de género, que se encuentran amparadas en la red de acogida de las comunidades autónomas, causa muchos inconvenientes a las víctimas y a sus hijos. Por razones de seguridad, no se revela el domicilio donde están siendo albergadas y esto impide que puedan ser inscritas en los padrones municipales donde efectivamente residen, con las consecuencias que, de cara al acceso a los servicios municipales, tiene. No hay una regulación específica que ampare el empadronamiento de las víctimas de violencia de género cuando están siendo atendidas en casas de acogida o pisos tutelados. Y ante la falta de regulación, las administraciones autonómicas aplican criterios dispares en los que prima la seguridad frente a la plena integración de las víctimas en la vida municipal y frente al acceso a los servicios públicos municipales que dependen del mencionado empadronamiento. La **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género** informó de la posibilidad de acudir directamente a los servicios sociales del ayuntamiento donde realmente se encuentra la víctima, a través de la aplicación por analogía del artículo 54.3 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, para solicitar el empadronamiento en esa localidad, aun no siendo posible hacer constar el domicilio al tratarse de un piso tutelado. Esta opción —legal y posible— no siempre es facilitada por parte de los servicios de atención a las víctimas. Por lo que se formuló una Recomendación **al Consejo de Empadronamiento,** con el fin de que se propongan las modificaciones legislativas necesarias para que las víctimas de violencia de género puedan empadronarse en los

municipios donde realmente están siendo acogidas, aunque no puedan facilitar el domicilio por razones de seguridad, lo que les posibilitará el acceso y el disfrute de los servicios sociales municipales en los sitios donde realmente residen, ayudando a sus hijos en sus procesos de integración escolar. Las actuaciones continúan en trámite, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (19009788).

6.3.6 Víctimas de violencia de género extranjeras

Las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género sufren una situación de especial vulnerabilidad causada por factores añadidos a la propia violencia como el bajo nivel de concienciación; el desconocimiento de sus derechos; la falta de políticas públicas y servicios de prevención y atención adecuados a estos colectivos, etc. Estos factores condicionan su acercamiento a los servicios públicos de atención y dificultan un buen tratamiento de su situación. Las quejas más numerosas son las referentes a retrasos en la tramitación de solicitudes de residencia por circunstancias excepcionales para víctimas de violencia de género, en las que casi siempre hay menores a cargo de la víctima y en las que la dilación en la tramitación administrativa constituye un perjuicio para las mujeres y sus familias. En uno de los casos, la **Delegación del Gobierno en Valencia** contestó que el expediente no se resolvería hasta que recayera sentencia que confirmase la situación como víctima de violencia de género. Sin embargo, para evitar perjuicios mayores, se les concedió una autorización provisional de residencia hasta la finalización del procedimiento judicial. Ya en diciembre de 2019 se iniciaron actuaciones para conocer la causa de esta restricción, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (19018086, 19021857).

En otros asuntos, las mujeres extranjeras se han dirigido al Defensor del Pueblo porque no conocen bien el proceso administrativo excepcional y lo que necesitan es información y asesoramiento (19019084).

Preocupa también al Defensor del Pueblo la situación de las mujeres extranjeras en situación irregular, víctimas de agresiones sexuales, en las que se ha puesto de manifiesto las graves consecuencias que acarrea que no sean consideradas plenamente como víctimas de violencia de género por parte de la legislación española, tal y como exige la aplicación del Convenio de Estambul. La regulación actual requiere que la víctima formule y obtenga una orden de protección o sentencia favorable para dar acceso a las ayudas y al sistema de protección. El Decreto-ley 9/2018, de medidas urgentes contra la violencia de género, modificó su artículo 23, conforme a los puntos 62 y 63 del Pacto de Estado, permitiendo acreditar la violencia mediante un certificado de los servicios sociales o de acogida públicos, y la Conferencia Sectorial de Igualdad del pasado mes de septiembre de 2019 ha aprobado su procedimiento, aunque estos

cambios para la acreditación de la condición de víctima sin necesidad de denunciar ocasionan efectos indeseables para las mujeres extranjeras en situación irregular y, en lugar de facilitar su ayuda y asistencia, se complica aún más su situación. Por ejemplo, la Ley de extranjería impone la apertura de expedientes sancionadores a mujeres víctimas en situación irregular, cuando no obtienen sentencia favorable en denuncia contra malos tratos, e incluso cuando sus casos son sobreseídos por falta de prueba; la normativa de la Renta de Garantía de Ingresos (artículo 16 b) exige un plazo de empadronamiento de un año para todas las mujeres víctimas de violencia de género; o la Ley Orgánica 1/2004 de violencia de género exige que para percibir las ayudas económicas que establece la ley, la perceptora sea demandante de empleo (artículo 27). De todas estas medidas, la más determinante es la restricción de la violencia de género a la existencia de una relación sentimental, sin contemplar, por ejemplo, las agresiones sexuales fuera de la relación de pareja, pues de este modo se excluye el acceso de estas víctimas al sistema de atención, protección y ayuda establecido, agravando la especial vulnerabilidad de este colectivo.

Por todo ello, se ha formulado una Recomendación al **Ministerio de Justicia** para que haciendo uso de su iniciativa legislativa se aplique el Convenio de Estambul a todas las víctimas de violencia doméstica que se encuentren en España, prestando especial atención a las mujeres víctimas de violencia basada en el género. Y que se realicen las modificaciones legislativas que sean necesarias —tanto en la Ley de medidas integrales contra la violencia de género, Ley Orgánica 1/2004, como en la Ley de extranjería, Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social—, para realizar de forma efectiva las obligaciones recogidas en el artículo 1 c) del mencionado convenio mediante un marco global, de políticas y medidas legislativas para todas las víctimas de violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, incluyendo las víctimas extranjeras, con independencia de su situación documental (19003799).

6.4 ACTUACIONES DE EDUCACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y CONCIENCIACIÓN CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

En otras muchas ocasiones los obstáculos ante los que se enfrenta la lucha contra la violencia de género tienen que ver con la transformación de los roles socialmente establecidos y con la remoción de estereotipos de inferioridad, sumisión o supeditación al hombre de la mujer. La resistencia social al cambio en estos roles explica las dificultades para que las herramientas de protección y ayuda establecidas legalmente funcionen. Por este motivo, son esenciales las campañas de educación, formación, concienciación y sensibilización.

6.4.1 Formación de funcionarios autonómicos y locales

En cuanto a la formación aplicable a los funcionarios y personal dependiente de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales, el Defensor del Pueblo se ha dirigido en numerosas ocasiones a la **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género** para la elaboración de un plan común de formación en materia de esa violencia y tratamiento de las víctimas, en el que se contemple un contenido mínimo que asegure la formación transversal, estable, multidisciplinar y evaluable en materia de violencia de género. Asimismo, resulta imprescindible que se incluyan mecanismos de control en la adquisición de las competencias de los funcionarios, e instrumentos de revisión periódica y de actualización de contenidos (19009788, 19017185).

6.4.2 Plan de educación en la igualdad para primaria y secundaria

Las quejas recibidas muestran cómo una de las causas de la perpetuación de la violencia contra las mujeres es la falta de desarrollo de las medidas educativas de sensibilización y prevención previstas en el Pacto de Estado (medidas 3, 4 y 5). Resulta imprescindible reforzar la educación en igualdad, la inclusión de asignaturas y actividades específicas sobre esta materia en los colegios en la enseñanza obligatoria. Se debe aprovechar el amplio acuerdo alcanzado en el Pacto de Estado de 2017 para reforzar y ampliar la educación en igualdad y afectivo-sexual para todos los niveles, fomentando que se aborde de forma integral (aspectos fisiológicos y afectivo-emocionales). Como consecuencia de todo ello, en noviembre de 2019, se inició de oficio una actuación solicitando información al **Ministerio de Educación y Formación Profesional** acerca de las medidas previstas para la puesta en marcha de las medidas educativas previstas en el citado pacto (19021443).

6.4.3 Derecho a la información y mecanismos estatales de recogida y análisis de datos

Otras de las áreas en las que se ha detectado la necesidad de refuerzo son los mecanismos públicos de recogida y análisis de datos, y la información pública sobre violencia de género. Es necesario poder evaluar las medidas que se ponen en marcha y también contar con instrumentos de rendición de cuentas que aporten datos objetivos en los que fundamentar las actuaciones de mejora de los poderes públicos.

Tras la recepción de una queja, se iniciaron actuaciones para conocer los motivos por los que el Observatorio de la Imagen de la Mujer, dependiente del Instituto de la Mujer, no había presentado los informes anuales de su gestión desde el año 2014. En marzo de 2019, el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades dio cuenta

de la publicación de los resúmenes de los informes con datos relativos a los años 2015, 2016 y 2017 (18000143).

En algunas ocasiones, la información afecta a elementos importantes que deben ser tenidos en cuenta por las propias víctimas cuando quieren solicitar protección, o por los funcionarios a la hora de prestar los servicios (15011139).

Para finalizar este apartado, se da cuenta de la queja recibida, ya en diciembre de 2019, de una asociación de mujeres que solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo para conocer la justificación de las actuaciones que están desarrollando las comunidades y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla con los fondos asignados para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, tanto en los presupuestos de 2018 como de 2019. Las actuaciones continúan abiertas (19022970).

6.5 PROTECCIÓN A MENORES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Como se indicaba al inicio de este capítulo, se han iniciado varias actuaciones destinadas a mejorar la protección de los menores que son víctimas de violencia de género, o víctimas de violencia vicaria. En todas ellas, está muy presente la prevalencia del interés superior del menor y el derecho del niño a ser escuchado, y se prioriza este interés frente a la capacidad de la Administración de adoptar decisiones en su beneficio, en cualquiera de los procesos en los que puedan verse involucrados. El Defensor del Pueblo ha querido llamar la atención sobre la distinta realidad que afecta a las víctimas de violencia de género cuando son niños y niñas, menores de edad, de las víctimas adultas y, por ello, se han pedido algunos cambios en el sistema de protección para amparar más y mejor a los que sufren directa e indirectamente la violencia machista (19015521, 19017638, 19020571).

En resumen, las actuaciones han tenido como objetivos.

1. Supervisar la adecuada implementación de las obligaciones que España ha asumido al ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Convenio de Estambul).
2. La consideración de los menores como víctimas y su inclusión plena en el sistema de protección previsto en la legislación de lucha contra la violencia de género.
3. La reforma del sistema de VioGén para adaptarlo a las necesidades propias de los menores.
4. Conseguir que todos los niveles de riesgo de VioGén contemplen medidas de protección para los niños y niñas.

5. Conseguir que los antecedentes de violencia doméstica sean tenidos en cuenta en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos.
6. Establecer un sistema estatal que permita la investigación de los fallos en la protección de las víctimas y supervisar la actuación de la Administración de Justicia en casos de violencia de género (medida 146 del Pacto de Estado de 2017).
7. Dotar de manera suficiente a todos los cuerpos policiales y a los servicios psicosociales de los juzgados, con personal especializado en la atención de los menores.

El Defensor del Pueblo considera que todos los sistemas y medidas que afecten a menores deben ser específicos y estar especializados en protección a la infancia. Con motivo de una actuación de oficio, que continúa abierta, se ha podido comprobar que el sistema VioGén no está preparado para realizar una valoración adecuada del riesgo en el que se encuentran los menores, y no permite que el informe de los servicios de atención de la mujer, que conozcan el caso de la madre, detecten como una alerta de riesgo lo que ocurre con los menores. VioGén no incluye criterios (o KPI'S) específicos para analizar «el riesgo de letalidad», al basarse todo el sistema en el análisis estadístico de las posibilidades de repetición de los actos que generan la denuncia, en este caso las amenazas del denunciado, en una escala temporal. Ni las preguntas, ni las herramientas estadísticas tenían en cuenta las especiales características de los niños y niñas, su especial relación con el padre, en regímenes de custodia, y su situación de total dependencia. Este caso ha puesto el acento en la importancia de que los menores sean considerados de forma singular como víctimas de la violencia machista, y que se requiera una protección particular para ellos, complementando la protección que se ofrece a la madre. Además, concurre la circunstancia de que los menores están en regímenes de custodia compartida o limitada entre progenitores, y que pasan tiempo (fines de semana, vacaciones y algunas tardes de la semana) con el padre. Por lo tanto, los juzgados de violencia de género y los fiscales deben estar atentos a esta realidad y ofrecer ayuda a la madre y a los hijos, mediante la revisión del sistema de custodia establecido en su caso de divorcio (18015341, 18017793, 19015521, 19017948).

Con motivo de otra actuación oficio, tras el asesinato de una mujer en presencia de sus dos hijas, la **Fiscalía General del Estado** concluyó en su informe que la falta de medios especializados en menores fue lo que impidió la adopción de medidas de protección para los niños. La mujer había denunciado cuatro veces en los últimos 10 años a su pareja y el expediente había estado activo en el sistema VioGén y, por lo tanto, aparentemente existió una valoración policial del riesgo. Sin embargo, el fiscal que conoció del caso optó por no tomar declaración a las menores, entre otras razones,

porque no existía oficina de atención a las víctimas. Continúan abiertas las actuaciones (19017948).

6.5.1 Sistemas de valoración del riesgo específico para menores

Como resultado de todas esas actuaciones, y con el objetivo de fortalecer el sistema de detección del riesgo en el que pueden estar los menores y los instrumentos de valoración con los que cuentan jueces y fiscales, tan determinantes en la imposición de medidas de protección, se han formulado tres recomendaciones a la **Secretaría de Estado de Seguridad.** Se ha solicitado que se ponga en marcha el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de violencia de género contra menores y que se adapten sus parámetros para que sean específicos y adecuados para el tipo de riesgo al que los menores están sometidos. Debe integrar también las acciones de seguimiento y coordinación de todas las actividades desarrolladas por las distintas administraciones que atienden a estos menores que, directa o indirectamente, sufren una situación de violencia de género; y por último, debe actuar de forma complementaria al sistema VioGén aplicable a la madre, y ayudar a dar una respuesta policial protectora y proactiva, permitiendo gestionar el peligro permanente mediante su reevaluación. Además, se ha recomendado al **Ministerio del interior** que facilite a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la emisión de información sobre sus estimaciones de la situación de los menores a jueces y fiscales, y para que esta valoración sea tenida en cuenta en todos los procesos en los que puedan verse involucrados (18015341).

Puntos de encuentro familiar

Se iniciaron actuaciones tras una queja recibida por parte de una víctima de violencia de género, que temía por la vida de su hija cuando esta era entregada al padre en cumplimiento de su régimen de visitas. Las visitas se hacían bajo la supervisión del punto de encuentro familiar, que en más de una ocasión había tenido que intervenir, interrumpiendo las visitas, por considerar inadecuada la situación en la que se encontraba el padre. En sus numerosos informes el citado punto de encuentro trató de poner en conocimiento del juzgado competente todos los incidentes significativos de alteración de la convivencia o de riesgo para la integridad de la menor del que han sido testigos en sus intervenciones. Sin embargo, de acuerdo con la regulación autonómica, los informes emitidos por un punto de encuentro familiar son descriptivos, informativos y no valorativos, y por lo tanto, no corresponde a este hacer valoraciones sobre los hechos descritos en sus informes ni sobre los regímenes de visitas derivados, y no fueron atendidos. Tampoco les corresponde dar asesoramiento jurídico a la víctima de violencia de género, ni remitirla a los servicios de atención a la víctima. Tras esta información se

formuló una Recomendación al **Gobierno de La Rioja,** para que se modifique el Decreto autonómico 2/2007, de 26 de enero, por el que se regulan los puntos de encuentro familiar, de manera que se habilite al personal de los puntos de encuentro a emitir informes a la Fiscalía y al Juzgado de Violencia de Género sobre la situación de los menores. Dicha información deberá ser urgente en aquellas situaciones en las que se observe una situación inminente de riesgo y desprotección. Igualmente, se recomendó que los puntos de encuentro familiar puedan trasladar la información de esta situación de riesgo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para que estos realicen una valoración conforme a los procedimientos legalmente establecidos, de manera que conste información suficiente para que el juzgado que conoce del caso adopte las medidas de protección adecuadas, en interés del menor (19012323).

Se ha recomendado también a la **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género** que, a través de la Conferencia Sectorial de Igualdad, se incluya la elaboración de un protocolo común sobre los puntos de encuentro familiar en el que se contemple la obligación de elaboración de informes por parte de los puntos de encuentro familiar en los casos en los que detecten cualquier situación de riesgo para el menor relacionada con la violencia de género. Esta Recomendación fue aceptada y se incluyó, en el orden del día de la Conferencia Sectorial de Igualdad, celebrada en octubre de 2019, un punto relativo a la elaboración de un documento que recogiera pautas mínimas o procedimientos de actuación para los puntos de encuentro familiar en los casos de violencia de género. Se ha adoptado un acuerdo para la creación de un grupo de trabajo que analice las respectivas legislaciones autonómicas en materia de puntos de encuentro familiar y la elaboración de un documento de pautas mínimas de actuación, comunicación, coordinación y colaboración en casos de violencia de género. Una vez sea aprobado por el Pleno de la Conferencia Sectorial de Igualdad, se remitirá para su consideración y aprobación al Consejo Territorial de Servicios Sociales (17009053, 19012323).

Se da cuenta, para finalizar este apartado, de la conclusión de las actuaciones iniciadas ante la **Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia** relativa al Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar. El citado protocolo incluye aspectos relativos a menores de edad víctimas de violencia de género y tiene funciones de protocolo marco. También se ha informado del inicio de la evaluación del II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia, cuyos resultados se tendrán en cuenta para el diseño del III Plan (14022289).

6.5.2 Modificaciones legislativas para defensa del superior interés del menor

Se han realizado actuaciones que han llevado a la propuesta de recomendaciones de reformas legislativas en defensa del superior interés de los menores y de su mejor salvaguarda. Se trata de las propuestas que afectan al régimen de guarda y custodia de menores hijos de padres condenados por violencia machista o que están siendo enjuiciados por estos delitos (19015521, 19017638, 18017793, 19020571).

Modificación del régimen de guarda y custodia

En este sentido, las dos recomendaciones al **Ministerio de Justicia** solicitan que se haga uso de la iniciativa legislativa del Gobierno para modificar las normas necesarias de modo que se establezca con carácter imperativo la suspensión cautelar o provisional del régimen de visitas para todo condenado por violencia de género, penado con medidas de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones respecto de la madre. Y la suspensión cautelar o provisional del régimen de visitas durante la tramitación del procedimiento por violencia de género, siempre que se haya acordado cautelarmente una medida de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones respecto de una mujer víctima de violencia de género, que deberá ser trasladada de modo inmediato al juzgado que esté conociendo o haya conocido del procedimiento de separación o divorcio, a fin de que este se pronuncie sobre la suspensión del régimen de visitas de los menores, durante la vigencia de la medida respecto a la madre (19015521).

Aplicación del criterio de Especial arraigo del menor

Se ha tenido conocimiento de las dificultades que tienen las víctimas al aplicarles el principio de arraigo del menor cuando deciden sobre la guardia y custodia de sus hijos menores, porque esto les obliga a permanecer en el mismo municipio que sus maltratadores. Este principio en el entorno rural se convierte en factor muy relevante, porque los municipios son pequeños, todo el mundo se conoce y obliga a la víctima a asumir públicamente su situación y la denuncia contra su pareja (19015948).

6.6 LA TRATA DE SERES HUMANOS COMO UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS

Un año más, las quejas que se reciben sobre este asunto se centran fundamentalmente en la falta de adecuación de los protocolos existentes a las necesidades de las víctimas. La preocupación principal del Defensor del Pueblo, que ha sido reiterada en los últimos

informes, se centra en los fallos de coordinación, errores en la comunicación, falta de apreciación de indicios por parte de la Policía Nacional o retrasos en los procedimientos. En definitiva, las cifras oficiales de mujeres y niñas víctimas de trata identificadas en España siguen mostrando que aún no se han conseguido desarrollar las herramientas necesarias que permitan detectar, de manera eficaz, a las víctimas y ofrecerles la necesaria protección.

Los últimos datos disponibles en el momento de elaboración de este informe son los facilitados por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) correspondientes al año 2018, publicados en julio de 2019. Estos datos muestran que de las 238 víctimas detectadas, 153 son mujeres y niñas. Por tipo de explotación, la trata con fines de explotación sexual, con 117 mujeres y 6 niñas víctimas, es la más numerosa. Seguida de la trata laboral, con 17 mujeres víctimas y 3 niñas; una niña por matrimonio forzado; dos mujeres por criminalidad forzada y 6 mujeres y una niña por mendicidad.

Como se ha indicado en las consideraciones generales de este capítulo, el Defensor del Pueblo quiere contribuir a la visibilización de todas las formas de violencia contra la mujer, en línea 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. Sin embargo, esta decisión metodológica implicaba indirectamente una vinculación inexacta entre el fenómeno de la trata de seres humanos y la extranjería, no deseada. A partir de ahora, las actuaciones llevadas a cabo relacionadas con la trata de seres humanos, que afectan a mujeres y a niñas, serán referidas en el capítulo de violencia contra la mujer, de acuerdo con la definición establecida en el artículo 3 del Convenio de Estambul.

Esta cuestión está expresamente recogida en el eje 8 del Pacto de Estado contra la violencia de género. Establece como uno de sus objetivos la visualización y atención de otras formas de violencia contra las mujeres, prestando especial atención a la violencia sexual, a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, a la mutilación genital femenina 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 para las mujeres 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.

6.6.1 Dificultades para la identificación como víctimas de trata

Se da cuenta en este apartado de varias actuaciones en las que no se identificaron indicios de trata en mujeres y niñas extranjeras por parte de la Unidad Central de Redes

de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) y sí por entidades especializadas que solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo, o bien directamente por personal de esta institución que tuvo oportunidad de entrevistarlas. Estas diferencias de apreciaciones han sido recogidas por la Fiscalía General del Estado en su última Memoria anual, que señala: «las víctimas extranjeras potenciales quedan bajo una cobertura de muy dudosa eficacia como es la prevista en el artículo 59 bis LOEX, precepto cuya aplicación ha sido fuente permanente de polémicas interpretativas y de conflictos con las Organizaciones No Gubernamentales integradas en la Red Española contra la Trata».

A juicio de la Fiscalía General del Estado, el citado artículo 59 es una transposición parcial del artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa contra la trata de seres humanos (Convenio de Varsovia). Considera que tal y como está configurado no da una respuesta adecuada y definitiva a las víctimas de trata de seres humanos que o bien no están en condiciones de reconocer su situación de víctima y facilitar la cooperación requerida, o bien desconocen —en el momento en que son localizadas— que están destinadas a ser explotadas. Señala, finalmente, que ese es el motivo por el que el número de víctimas que se acogen al precepto es muy pequeño en relación con el número de personas a quienes se les ofrece.

El Defensor del Pueblo considera de la máxima relevancia las cuestiones que señala la Fiscalía General del Estado en su última Memoria anual. No obstante, con independencia de la necesaria mejora de la regulación existente, esta institución aprecia importantes áreas de mejora en la actuación de los distintos actores con competencias en la materia, que deberían ser corregidas sin demora.

Con motivo de la supervisión de un vuelo de repatriación FRONTEX con destino Colombia y República Dominicana, personal del Defensor del Pueblo mantuvo una entrevista con una ciudadana dominicana. Se pudo apreciar que presentaba indicios de ser víctima de trata de seres humanos. Llevaba seis meses en España, estaba embarazada de unas ocho semanas y aseguraba estar amenazada de muerte si volvía a su país y no pagaba la elevada deuda contraída.

Durante la entrevista estaba muy nerviosa, lloraba constantemente y manifestaba que no había tenido contacto con ninguna organización no gubernamental, ni le habían informado de su derecho a solicitar asilo o acogerse a otra alternativa. Expresaba que fue citada para comparecer en comisaría, siendo detenida tras notificarle una resolución de expulsión del territorio nacional y, posteriormente, conducida al aeropuerto para la materialización de su repatriación. Se iniciaron actuaciones con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** que ha indicado que en el momento de su detención no se apreciaron ninguno de los indicios reveladores de ser víctima de trata, según los indicadores contenidos en la Instrucción 1/2010 de la Secretaría de Estado de

Seguridad. Entre otros motivos para no proceder a realizar la «entrevista a potencial víctima de trata», se encuentran las respuestas claras y concisas ante las preguntas realizadas por la instrucción de su expediente con relación a su identidad, situación administrativa, actividad y motivos para ejercer la prostitución, así como la actitud colaboradora de la detenida, sin expresar miedo o preocupación por su situación o la de su familia. Estos fueron los motivos que, a juicio de los investigadores, llevaron a descartar el tener que realizar la entrevista, al no apreciar indicios reveladores de que pudiera ser una potencial víctima de trata.

A su vez, se indicó que desde la incoación del expediente sancionador por estancia irregular, se le facilitó a la interesada el número de teléfono de las dependencias de la Brigada Local de Extranjería y Fronteras para que, si lo consideraba necesario, se pusiera en contacto para saber en cualquier momento la situación de su expediente. Se añade que llamó en al menos dos ocasiones, interesándose por el estado de su expediente administrativo, no comunicando ninguna novedad que hiciera sospechar de su condición de víctima de trata. Respecto a las circunstancias del día de su detención para materializar su expulsión, se afirma que no comunicó que estaba embarazada y que «no mostró ningún tipo de reticencia, desgana, nerviosismo y sin que su aspecto físico presentara rastros de maltrato, por lo que nada les hizo sospechar que se estuviera ante una posible víctima de trata». La expulsión fue materializada, por lo que no se concluyeron las actuaciones (19007702).

Con motivo de una visita no anunciada al puesto fronterizo Madrid-Barajas, en marzo de 2019, personal del Defensor del Pueblo se entrevistó con dos ciudadanas vietnamitas, cuyas solicitudes de protección internacional habían sido inadmitidas a trámite. Durante las entrevistas realizadas por personal de esta institución se apreciaron indicios de trata de seres humanos y se solicitó información a la Policía Nacional.

La actuación realizada puso de manifiesto que los funcionarios del puesto fronterizo habían alertado sobre la existencia de indicios a la UCRIF de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Madrid. Sin embargo, no se activó el Protocolo de Trata y, en consecuencia, no se desplazó ningún funcionario al puesto fronterizo ni se llegó a iniciar el procedimiento de identificación.

Por otra parte, las resoluciones dictadas en el procedimiento de protección internacional también alertaban sobre la existencia de indicios de trata y, por ello, desde el Defensor del Pueblo se comunicó a la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Madrid que se habían apreciado estos indicios y que se consideraba imprescindible que se iniciara el procedimiento de identificación. Se llevaron a cabo las entrevistas y se determinó que ninguno de los hechos relatados por las viajeras permitió apreciar la existencia de dichos indicios, por lo que no procedía la aplicación del Protocolo Marco de

Protección de Víctimas de Trata, ratificándose, por tanto, en la opinión ya manifestada con anterioridad a la realización de las entrevistas.

De la revisión de las actuaciones y los hechos expuestos, el Defensor del Pueblo ha observado varias cuestiones que son motivo de preocupación. La más llamativa se refiere a la negativa de la UCRIF a desplazarse al puesto fronterizo y a activar el Protocolo Marco de Detección de Víctimas de Trata, a pesar de las alertas de indicios de trata en el caso de las interesadas emitidas por agentes del puesto fronterizo, ACNUR, Oficina de Asilo y Refugio (OAR) y la letrada. Se iniciaron actuaciones con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, solicitando un informe acerca de los criterios sobre los que se basa la decisión de no realizar entrevistas de detección de trata, pese a que desde el puesto fronterizo o cualquier otra dependencia, se alerte sobre la existencia de indicios. Se solicitó también un informe acerca del valor que se otorga a la detección de indicios por parte del ACNUR y la OAR.

A la vista de que se habían recibido otras quejas similares, se solicitó información de las ocasiones en las que, desde 2018 en adelante, se había activado el Protocolo de Trata de Seres Humanos en el puesto fronterizo de Madrid-Barajas, así como el número de períodos de restablecimiento y reflexión ofrecidos (concedidos y denegados), en su caso, con especificación en cada una de las ocasiones de la organización no gubernamental que ha intervenido en la entrevista.

Se solicitó también que se indicaran datos en los que se hubiera considerado que no había indicios de trata, pero sí de tráfico de seres humanos y las actuaciones realizadas en su caso. Igualmente, se pidieron referencias acerca de los expedientes en los que, tras la realización de la entrevista, se había trasladado el caso a la OAR por entender que las personas entrevistadas necesitaban protección internacional. Y por último, se solicitó copia de las entrevistas realizadas por la UCRIF a las ciudadanas vietnamitas, cuando finalmente se personó el equipo en las dependencias del aeropuerto, con indicación de si se habían grabado, y copia del informe de valoración sobre la oportunidad o no de activación del protocolo en ambos casos.

En su respuesta, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras afirma que los criterios para la no realización de entrevistas de detección de trata se basan en la eficiencia en la gestión de recursos materiales y humanos. Se pone como ejemplo la situación ocurrida durante 2017, año en el que de las 57 comunicaciones realizadas a la brigada, los policías se desplazaron al aeropuerto en 34 ocasiones y en ninguna de ellas se apreció indicador alguno de supuesta víctima.

Respecto a la valoración que merecían a la Brigada Provincial de Extranjería de Madrid, los indicios apreciados por ACNUR, y la OAR, se indica que son los especialistas en trata de seres humanos de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras los que

deciden, tras la lectura de la documentación que remiten, acudir o no al aeropuerto a realizar la entrevista. Por lo que respecta a la participación del grupo de menores de la brigada en la intervención de los expedientes, se fundamenta en decisiones organizativas por parte de la jefatura de la brigada y se resalta que los funcionarios integrantes de dicho grupo cuentan con la formación y experiencia adecuadas en la detección de potenciales víctimas de trata.

Especialmente llamativa es la respuesta recibida respecto al número de ocasiones en las que se ha activado el Protocolo de Trata de Seres Humanos. Durante todo 2018, y hasta el mes de agosto de 2019, no se había activado en ninguna ocasión. En ese mismo período se realizaron tan solo seis entrevistas, no activándose el protocolo citado ni en una sola ocasión.

Las entrevistas no se graban, quedan depositadas en los archivos de la brigada y se comunica la no aplicación del protocolo a la Fiscalía de Extranjería y a la Delegación de Gobierno. Finalmente, se permitió la entrada de ambas ciudadanas en territorio español por razones humanitarias, por lo que se dieron por finalizadas las actuaciones. Sin embargo, como quiera que se ha debido intervenir en varios casos similares durante 2019, se ha dado traslado del contenido de las actuaciones a la **Fiscalía General del Estado** a los efectos de su conocimiento (19007070).

6.6.2 Menores de edad víctimas de trata

Las dificultades expuestas en el apartado anterior para la eficaz detección e identificación de las víctimas de trata son plenamente aplicables a las menores de edad. Además, su especial situación de vulnerabilidad hace necesaria una profunda revisión del procedimiento. El escaso número de menores de edad que se identifican en España es un fenómeno que se da en toda Europa. Durante 2018, tan solo seis niñas fueron identificadas como víctimas de trata, seis con fines de explotación sexual, tres niñas con fines de explotación laboral y una niña como víctima de matrimonio forzado.

Entre las principales causas que señalan, a través de las actuaciones realizadas, para la no identificación de indicadores de trata en las niñas, se destaca el procedimiento de determinación de la edad y el protocolo de identificación que sigue la Policía Nacional. La primera de las causas es analizada en profundidad en el apartado correspondiente, dentro del capítulo de Migraciones de este informe. Baste ahora recordar que el artículo 10.3 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos establece que, en caso de que no exista seguridad sobre la edad de la víctima, y cuando existan razones para creer que se trata de un menor, tendrá la consideración de tal, y se le concederán medidas de protección específicas a la espera de que se pueda comprobar su edad.

Las significativas carencias del protocolo que se sigue para la identificación de indicadores de trata en las niñas se ilustran a continuación, a través de varias de las actuaciones realizadas durante 2019. Como se podrá comprobar, la multiplicidad de actores que intervienen, pertenecientes hasta a tres administraciones distintas (Administración General del Estado, entidad de protección de menores autonómica y ayuntamientos), dificultan enormemente la obligación de poner el interés superior de las menores en el centro, haciendo además efectivo el mandato de la Convención de Derechos del Niño de escuchar a las niñas en todos los procedimientos que las afectan.

Han sido varias las ocasiones en las que el Defensor del Pueblo ha intervenido durante 2019 por la presencia de presuntas menores de edad en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. En uno de los casos, una entidad especializada en la ayuda al refugiado solicitó la intervención de esta institución ante la situación de dos presuntas menores de edad vietnamitas. Sus solicitudes de protección internacional habían sido inadmitidas a trámite. Sin embargo, la abogada que les había asistido durante el procedimiento de protección internacional, apreció indicios de que pudieran ser menores, víctimas de trata de seres humanos. Estos mismos indicios fueron detectados por la OAR, quien activó el procedimiento de derivación de potenciales víctimas de trata de seres humanos solicitantes de protección internacional en aeropuertos, y comunicó los indicios a la entidad especializada, que realizó una entrevista en profundidad, confirmando la detección de indicios. El ACNUR emitió varios informes de apoyo, alertando de que podrían ser menores de edad, víctimas de seria violencia sexual y de género, así como de trata de seres humanos, a la luz de la información sobre el país de origen (Refworld), de la que se desprende que en Vietnam existe trata de seres humanos para fines de explotación sexual, laboral y matrimonios forzosos.

A pesar de todo lo anterior, los funcionarios de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de la Comisaría Provincial de Policía de Madrid no apreciaron indicios de trata de seres humanos. Ante la inminente devolución de las dos presuntas menores de edad, el Defensor del Pueblo formuló una Sugerencia urgente a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** a fin de que autorizara la entrada en España por razones humanitarias. No se aceptó la citada sugerencia y las dos presuntas menores fueron devueltas a Guayaquil (Ecuador), lugar de procedencia del vuelo. Las actuaciones continúan abiertas (19020089).

En otra de las actuaciones se tuvo conocimiento de que dos presuntas menores de edad, nacionales de Costa de Marfil, se encontraban en un centro de acogida humanitaria para adultos, en la provincia de Sevilla. Se dio traslado de esta cuestión a la Brigada de Extranjería de la Policía de Sevilla, a la Fiscalía de Menores y a los servicios de protección. Ambas desaparecieron del centro antes de que se hubiesen adoptado medidas de protección. Ya en 2020, se ha recibido el informe solicitado a la Fiscalía

General del Estado, de cuyo contenido se informará en el siguiente ejercicio anual (19015489).

En otra actuación similar se detectaron indicios de trata de seres humanos en una presunta menor de edad, nacional de Guinea Conakry, que estaba ingresada en el CIE de Valencia. Tras la gestiones realizada por su abogada fue puesta en libertad, desapareciendo a los pocos días del centro de acogida. La actuación iniciada por esta institución ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras pone de manifiesto que las razones por las que no se activó el protocolo de trata de seres humanos con fines de explotación sexual no han quedado suficientemente aclaradas.

La Fiscalía General del Estado comparte la preocupación de esta institución en relación con la protección de las potenciales víctimas de trata menores de edad y la transposición del artículo 10 de la Convención contra la Trata del Consejo de Europa (2005) por el artículo 59 bis LOEX. Esta cuestión ha sido reiteradamente debatida en el seno de la Relatoría Nacional contra la Trata de Seres Humanos, llegándose a proponer un cambio legislativo en el que se dé la protección debida a toda víctima de trata (potencial, en grave riesgo e identificada), sea o no sea factible la persecución penal del delito y sea o no sea ciudadana comunitaria o no comunitaria. Se está a la espera de que la futura Ley Integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, según exige el Pacto de Estado contra la violencia de género, pueda dar una solución definitiva sobre los aspectos indicados (13029644, 15018645, 18004243).

6.7 OTRAS ACTUACIONES EN VIOLENCIA DE GÉNERO

En otros capítulos de este informe anual se abordan cuestiones relativas a la violencia de género: sobre los trámites para la expedición del duplicado de un título universitario con los nuevos datos identificativos de una víctima de violencia de genero (epígrafe 7.2.3); sobre las ayudas universitarias para las víctimas de violencia de género (epígrafe 7.2.6); sobre el Programa de inserción socio-laboral de víctimas de violencia de género (epígrafe 9.2.2. Formación profesional para el empleo); sobre uno de los supuestos para ser beneficiaria de la Renta Activa de Inserción (RAI) (epígrafe 9.3.8); sobre la prevención de situaciones de acoso en la función pública (epígrafe 18.7).

7 EDUCACIÓN Y DEPORTE

7.1 EDUCACIÓN

Consideraciones generales

El ejercicio del derecho constitucional a la educación, como cada año, ha acaparado un especial protagonismo tanto desde el punto de vista cuantitativo, dado el elevado número de personas que demandan la colaboración del Defensor del Pueblo, como cualitativo, por la variedad de problemas suscitados, aunque su temática no ha variado sustancialmente respecto de años anteriores.

La educación es una de las bases para mejorar la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible, dado el fuerte impacto que el sistema educativo tiene en el capital humano de una sociedad, en el sentido de proporcionar a las personas instrumentos para desenvolverse en ella.

En el contexto actual, un sistema educativo eficiente representa un instrumento fundamental para la economía y el desarrollo social. De ahí que cada vez está más presente en las sociedades desarrolladas la necesidad e importancia de potenciar y prolongar la educación y formación, como elemento indispensable para el desarrollo personal y social.

Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos es uno de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (en concreto, el objetivo 4), que reconoce la función esencial que desempeña la educación como uno de los principales motores del desarrollo, en cuanto que cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) necesita de la educación para dotar a todas las personas de los conocimientos, las competencias y los valores necesarios que le permitan vivir con dignidad y contribuir a las sociedades en que viven.

El compromiso de la comunidad educativa en favor de ese objetivo ha quedado recogido en el Marco de Acción de Educación 2030, adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación, en noviembre de 2015, en la medida en que proporciona a los gobiernos y asociados las orientaciones para transformar los compromisos en actos, bajo la supervisión de la Unesco, a la que se encomendó coordinar los esfuerzos internacionales para alcanzar este objetivo.

En la misma línea, la Unión Europea, con el fin de incrementar su competitividad e impulsar su crecimiento, es consciente de la necesidad de modernizar los sistemas de

educación y formación para aumentar su eficacia, eficiencia y calidad. Este es el sentido del nuevo «Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020)», puesto en marcha desde 2009, con el objetivo de asegurar la realización profesional, social y personal de todos los ciudadanos, la empleabilidad y la prosperidad económica sostenible, a la vez que la promoción de los valores democráticos, la cohesión social, la ciudadanía activa y el diálogo intercultural.

España se ha comprometido firmemente a participar en este proceso de mejora de la educación y de las políticas educativas, asumiendo los objetivos de la Unión Europea para 2020, con el fin de mejorar la educación y los resultados educativos de todos los alumnos.

En este marco supranacional, resulta imprescindible implementar un modelo educativo que responda a los compromisos adquiridos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y permita desarrollar las políticas educativas impulsadas desde la Unión Europea.

7.2 EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

7.2.1 Escolarización

Procesos de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos

Los procedimientos de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos vienen siendo objeto de especial atención por parte del Defensor del Pueblo, dado el volumen de quejas que cada año generan. No obstante, se observa una tendencia a la baja, que cabe atribuir a una actuación administrativa más objetiva y ajustada a los principios de igualdad e imparcialidad.

Entre las quejas recibidas en 2019, las más frecuentes han sido aquellas en las que los solicitantes expresaban su malestar por no haber conseguido plaza en el centro elegido en primera opción o por no haber logrado la reagrupación de sus hijos en un determinado centro.

Esta institución no ha observado en la mayoría de los casos examinados una actuación administrativa irregular, ya que la Administración se ha limitado a cumplir la normativa sobre escolarización vigente, que recoge los criterios prioritarios previstos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), y en aquellos casos en los que no se ha obtenido plaza en los centros elegidos ha ofrecido una solución alternativa para la escolarización en otro centro.

En todas estas actuaciones, el Defensor del Pueblo ha venido manifestando a los interesados que la Administración educativa cumple sus obligaciones legales al

garantizar el efectivo disfrute del derecho a la educación, reconocido en el artículo 27 de la Constitución, que no conlleva el derecho a un puesto escolar determinado, por lo que no resulta exigible una ampliación de ratio en cualquier caso, habida cuenta de que el artículo 87 de la LOE admite expresamente que, solo de forma excepcional, la ratio de alumnos por aula pueda ser incrementada en los centros públicos y privados concertados hasta un diez por ciento como máximo, pero solo por razones tasadas para atender necesidades de escolarización del alumnado de incorporación tardía.

Ahora bien, tal y como vienen señalando el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo (por todas, la STC 5/1981, de 13 de febrero), el derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral que sus hijos han de recibir, consagrado por el artículo 27.3 de la Constitución y por el artículo 4.1.c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, es distinto del derecho a elegir centro docente que enuncia el artículo 4.1.b) de la precitada ley orgánica y el artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sobre este fundamento, el Defensor del Pueblo trasladó a los progenitores que manifestaron su disconformidad con la adjudicación de plaza en un centro concertado religioso, que, al amparo del derecho a que sus hijos reciban la educación moral y religiosa acorde a sus propias convicciones, estaban legitimados para optar por una educación laica ajena a cualquier credo religioso y solicitar en el proceso extraordinario de admisión otro centro donde hubiera plazas vacantes (19013963 y 19019987).

Otro expediente que merece una somera referencia es el relativo a la queja planteada por un ciudadano en la que se cuestiona la regulación que algunas administraciones educativas autonómicas vienen realizando de los procesos de admisión de alumnos, al establecer que los desempates entre solicitudes se resuelvan mediante sorteo público de letras, y ello basándose en que, en términos de probabilidad matemática, con este método no todos los participantes tienen exactamente las mismas probabilidades de ser escogidos (19008509).

A juicio de esta institución, esos sorteos públicos no vulneran ningún derecho educativo ni suponen una disparidad de trato entre familias que atente el principio de igualdad, toda vez que este método no se opone a los criterios establecidos en la legislación básica estatal, ni excluye a ningún alumno del acceso a un puesto escolar gratuito para cursar las enseñanzas obligatorias, limitándose sus efectos al establecimiento de un orden entre los solicitantes de un centro concreto cuando el número de puestos demandados sea superior al de vacantes disponibles.

No obstante, analizada la normativa vigente en las diferentes comunidades autónomas, se ha podido comprobar que un mayor fraccionamiento de la puntuación que se otorga en algunos apartados del baremo o la introducción de nuevos conceptos que

se puedan valorar objetivamente, posibilita el que las familias tengan *a priori* un mayor conocimiento sobre sus posibilidades de admisión en uno u otro centro y permite solucionar de forma más racional los variados y complejos problemas que se plantean, así como disminuir el número de empates en los centros, que siempre generan una gran incertidumbre al resolverse al azar mediante sorteo.

En definitiva, aunque el planteamiento de las quejas recibidas en materia de escolarización no ha permitido llevar a cabo actuaciones significativas, la realidad es que la insuficiencia de plazas escolares en determinadas zonas o localidades pone en evidencia que la programación de la oferta de enseñanzas gratuitas no siempre responde a las necesidades actuales o inmediatas de escolarización, como a menudo ocurre en desarrollos urbanísticos de nueva planificación. Ante este aumento de la demanda, se ha hecho preciso trasladar a las diferentes administraciones educativas que la solución debe venir dada por un correlativo aumento de la oferta educativa, ya sea mediante la apertura de nuevos colegios o de más aulas en un centro educativo ya existente, de modo que se mantenga inalterada la ratio alumno/profesor/aula.

Esta insuficiente previsión llevó a formular una Recomendación, aceptada por la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid,** para que se contemplase en la planificación educativa anual la creación de nuevas aulas específicas TEA (trastorno del espectro autista) en aquellos centros que hayan sido demandados por las familias en el proceso ordinario de admisión (19009367).

Convenio de colaboración con el Ministerio de Defensa

En el ejercicio 2019, continuaron las actuaciones iniciadas en 2017 con la **Consejería de Educación, Juventud y Deportes de la Región de Murcia,** en relación con la cláusula sexta del convenio de colaboración suscrito con el Ministerio de Defensa, el 14 de abril de 2000, que reconoce un derecho preferente a ser admitidos en los centros docentes objeto del convenio a los hijos del personal militar, al no haber sido desarrollada esta previsión en la normativa que regula los procesos de admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de dicha comunidad autónoma.

Como ya se indicó en el informe de 2018, la consejería inició la tramitación necesaria para adecuar su redacción a la normativa sobre admisión de alumnos y evitar que su aplicación pudiera conculcar el principio de acceso en condiciones de igualdad de todos los alumnos a los centros escolares sostenidos con fondos públicos. Ante la falta de respuesta por parte del Ministerio de Defensa a la denuncia de dicha cláusula realizada por la Administración educativa murciana y a la propuesta de texto alternativo efectuada, esta institución requirió al citado departamento ministerial para que informase sobre las actuaciones llevadas a cabo al respecto.

Según la información remitida en mayo de 2019 por la **Subsecretaría del Ministerio de Defensa,** la citada cláusula no ha sido aplicada por contravenir las disposiciones de la LOE, y desde ese organismo ministerial se contempla la posibilidad de llevar a cabo una revisión de dicho convenio a solicitud de la consejería (17007740).

Procesos de admisión de enseñanzas de formación profesional

Como ya sucedió en años anteriores, los solicitantes de plaza en centros públicos que imparten enseñanzas de formación profesional cuestionan el que determinadas comunidades autónomas hayan establecido baremos de admisión en los que se atribuye una valoración distinta y mucho más elevada a los solicitantes que han obtenido sus títulos previos o superado las pruebas de acceso a dichas enseñanzas dentro del ámbito territorial de la respectiva comunidad, que a aquellos que lo han hecho en comunidades autónomas distintas, lo que, a su juicio, implica un tratamiento desigual que vulnera el principio constitucional de igualdad, al carecer de justificación objetiva.

Sobre este asunto se habían llevado a cabo actuaciones en diciembre de 2014 ante la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional,** con la finalidad de recabar su punto de vista respecto de la adecuación jurídica de los criterios de admisión mencionados, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 85.2 de la LOE, modificado por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que autoriza al Gobierno para determinar reglamentariamente las condiciones en que las administraciones educativas podrán establecer procedimientos de admisión cuando la demanda supere la oferta de plazas de las referidas enseñanzas profesionales.

Ante la falta de un pronunciamiento expreso por parte de la secretaría de Estado en el informe evacuado en 2015, el Defensor del Pueblo instó entonces al ministerio a que, en el texto de la disposición que debía regular el marco reglamentario al que han de ajustarse las comunidades autónomas al establecer procedimientos de admisión a los ciclos formativos de grado medio y superior, de forma expresa se proscribiera el establecimiento del criterio cuestionado y de cualquier otro no ajustado al principio de mérito y capacidad, cuya configuración pudiera limitar el derecho de los alumnos a elegir opciones educativas con independencia de su lugar de residencia.

A raíz de las quejas recibidas en el presente ejercicio, se ha considerado oportuno reiterar la solicitud de información al objeto de conocer la valoración jurídica solicitada en su día sobre la configuración de los criterios de admisión cuestionados por los promoventes.

En su informe de octubre de 2019, la secretaría de Estado ha manifestado que el artículo 41 de la LOE, en su apartado 3.b), remite a las comunidades autónomas la

competencia para establecer los procedimientos de admisión en ciclos formativos y que, en desarrollo de esta previsión, el artículo 47 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, atribuye a las comunidades autónomas la competencia para determinar los criterios de regulación del orden de prelación del alumnado dentro de cada una de las diferentes vías de acceso a los ciclos formativos para el caso de que no existan plazas suficientes en el centro solicitado, estableciendo como condición que, entre uno de esos criterios, se tendrá en cuenta el expediente académico del alumno.

Con respecto a si el establecimiento de este criterio de admisión es contrario a los principios de igualdad, mérito y capacidad, el ministerio señala que, si bien es cierto que el artículo 41 de la LOE, relativo a las condiciones de acceso y admisión de la formación profesional, no hace referencia a los criterios prioritarios del artículo 84.2, la ponderación realizada por las administraciones autonómicas ha sido admitida por el Tribunal Constitucional, que a este respecto ha declarado, en su Sentencia 14/2018, de 20 de diciembre, que con la fijación de criterios prioritarios y objetivos se trata de impedir una selección arbitraria de alumnos en caso de insuficiencia de plazas, y que si bien ninguno de estos relevantes elementos está presente en la remisión al reglamento de los apartados cuestionados del artículo 41 de la LOE, «su recta interpretación no puede partir de una lectura aislada, sino en conjunción con el artículo 84.2 LOE, que determina los criterios prioritarios de los procesos de admisión en los centros públicos y privados concertados cuando no existan plazas suficientes».

Concluye el informe manifestando que, de acuerdo a la legislación básica actual y a su interpretación por el Tribunal Constitucional, no puede sostenerse que el establecimiento de distintos baremos de valoración por las administraciones educativas para determinar el acceso a enseñanzas postobligatorias en los supuestos de plazas insuficientes no se ajuste a la ley y, mucho menos, constituya una eventual discriminación. A su juicio, es el desequilibrio territorial en la oferta de dichas plazas, en enseñanzas muy plurales y específicas como la formación profesional, respecto a la demanda en las distintas comunidades autónomas, lo que produce un desajuste que debe considerarse indeseable pero, en ningún caso, inconstitucional o ilegal (19014813).

Esta insuficiente oferta educativa ha llevado al Consejo Escolar de Estado, en sus últimos informes anuales sobre el estado del sistema educativo español, a recomendar al Ministerio de Educación y Formación Profesional y a las administraciones educativas que incrementen notablemente el número de puestos escolares de formación profesional en los centros públicos de su ámbito territorial, para que sean capaces de atender la demanda existente y evitar el enorme incremento de la enseñanza privada, tanto en los ciclos formativos de grado medio como, y sobre todo, en los de grado superior, así como

promover su modernización y mejora con la ampliación de ciclos formativos y una mayor inversión en los centros educativos (propuestas números 38 y 77 del informe de 2018).

Así pues, considerando que actualmente la formación profesional constituye una prioridad de la política educativa y económica de la Unión Europea y de España, y que los objetivos fijados por la Unión Europea para el año 2020 recogen la necesidad de incrementar el nivel de formación y cualificación tanto de los jóvenes en edad escolar como de la población trabajadora, el Defensor del Pueblo seguirá actuando ante las distintas administraciones educativas con el objetivo de hacer notar la necesidad de 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.

7.2.2 Ayudas educativas

Embargabilidad de las ayudas individualizadas de transporte escolar

Con motivo de una queja tramitada sobre el embargo de las ayudas al transporte privado para alumnos de educación secundaria obligatoria y bachillerato practicado para el cobro de deudas tributarias, esta institución solicitó informe a la **Consejería de Administración Pública y Hacienda de La Rioja,** por entender que resultaba excesivamente restrictivo y contrario a los principios de la educación compensatoria, que recoge el artículo 80 de la LOE, la interpretación que esa Administración realizaba del apartado 1.b) del artículo 4 del Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del IRPF y otras medidas de carácter económico, que declara inembargables, en lo que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional (SMI), las ayudas establecidas por las comunidades autónomas para atender «necesidades de escolarización».

A juicio de esta institución, la interpretación realizada por la consejería no se ajusta a la Orden 1/2016, de 29 de febrero, de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, por la que se regulan las bases de las ayudas individualizadas de transporte escolar, que lo configura como uno de los servicios educativos fundamentales para garantizar la igualdad de oportunidades educativas y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, y reconoce el derecho a estas ayudas a todos los alumnos en edad de escolarización obligatoria que, no disponiendo de oferta educativa en su localidad de residencia, no puedan hacer uso de las rutas de transporte escolar para asistir a las clases diariamente.

Sobre esta consideración se formuló una Sugerencia, en el sentido de que estas ayudas debían ser consideradas prestaciones públicas destinadas a atender

«necesidades de escolarización», a efectos de lo dispuesto en el citado real decreto-ley, de modo que solo fuera posible su embargo si excede del importe de la cuantía señalada para el SMI y con las limitaciones establecidas en el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Dicha Sugerencia fue aceptada por la Consejería de Administración Pública y Hacienda de La Rioja, que ha asumido el compromiso de trasladar las actuaciones a la Consejería de Educación y Cultura, al efecto de que consideren modificar la redacción de la Orden 1/2016, de 29 de febrero, de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, por la que se regulan las bases de las ayudas individualizadas de transporte escolar (18013856).

Ayudas para el servicio de transporte escolar para alumnos con necesidades educativas especiales

En relación con la convocatoria de ayudas para el servicio de transporte escolar para alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en los centros educativos de Ceuta y Melilla, gestionados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, esta institución ha llevado a cabo actuaciones tras tener conocimiento, a través de las quejas recibidas, de los retrasos que se vienen produciendo cada año en el proceso de adjudicación del contrato de transporte escolar adaptado, al no quedar resuelto al inicio del curso académico.

En su respuesta, la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional** ha comunicado que la convocatoria no pudo realizarse antes, debido a la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, y que en este curso 2019-2020 hubo una dificultad adicional, debido a que la licitación para contratar el servicio de transporte quedó desierta al no presentarse ninguna empresa, y señala que tiene previsto mejorar los plazos con el fin de evitar el retraso en el servicio de transporte escolar (18015588).

Adhesión voluntaria al Programa Accede por los centros privados concertados

La regulación del Programa Accede de préstamo de libros de texto y materia curricular implantado por la Administración educativa de la Comunidad de Madrid, ha sido también un asunto cuestionado por algunas familias, debido a que la Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid, y su reglamento de desarrollo, faculta a los representantes de los centros concertados a adherirse o no al programa de forma voluntaria, sin prever una solución alternativa que permita a las familias solicitar su participación.

El Defensor del Pueblo entiende que tanto la Constitución como la legislación vigente garantizan sin excepciones la gratuidad de la educación en los niveles obligatorios de enseñanza, y este carácter gratuito de la enseñanza debe hacerse extensivo a los libros de texto y al material didáctico utilizado por los alumnos que cursen los referidos niveles en centros sostenidos con fondos públicos, dado que constituyen una herramienta de aprendizaje necesaria para garantizar el derecho fundamental a la educación.

A partir de este fundamento legal, esta institución ha formulado una Recomendación a la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid,** dirigida a la adopción de las medidas que correspondan para garantizar la gratuidad de los libros de texto y del material curricular y didáctico a todos los alumnos excluidos del Programa Accede que cursen sus estudios en centros privados concertados.

Dicha Recomendación no ha sido aceptada por la Administración educativa madrileña, que rechaza imponer el Programa Accede a los centros concertados, sin entrar a valorar, como así se recomendó por esta institución, otras posibles soluciones que permitiesen situar a los alumnos de los centros que opten por no adherirse en una posición real de igualdad en el acceso y mantenimiento de su derecho a la educación. Por ello, el Defensor del Pueblo tiene previsto continuar con estas actuaciones para promover iniciativas que hagan posible el acceso a los libros de texto o material didáctico a todos los alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos sin coste alguno (19009487).

Baremación de la situación laboral de los solicitantes del cheque guardería

La baremación de la situación laboral de las familias solicitantes que no han podido acceder al cheque guardería ha motivado nuevamente quejas ante esta institución, al haber asignado la Administración educativa de la Comunidad de Madrid la misma puntuación que a un trabajador a tiempo parcial, a los trabajadores fijos discontinuos con jornada completa a lo largo de todo el año natural, salvo el período de vacaciones escolares.

Aunque ya en el año 2014, la consejería, a raíz de la intervención del Defensor del Pueblo, señaló que estudiaría la posibilidad de introducir modificaciones en el baremo que se aplica en el procedimiento de concesión de becas para la escolarización en el primer ciclo de educación infantil en centros de titularidad privada, con vistas a su posible inclusión en la convocatoria correspondiente al curso 2015-2016, ha podido comprobarse que sigue aplicando el mismo criterio.

En el informe recibido, la Administración educativa madrileña justifica la baremación realizada basándose en lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de los Trabajadores, que determina que a los trabajos discontinuos les será de aplicación la regulación del contrato a tiempo parcial celebrado por tiempo indefinido, obviando con ello la duración de la jornada de trabajo acreditada mediante el informe de situación o vida laboral que expide la Tesorería General de la Seguridad Social, donde figuran las horas cotizadas y, por tanto, trabajadas cada día del año.

Partiendo de las propias bases reguladoras y de la finalidad perseguida con este tipo de becas, esta institución no considera que la norma legal citada dé soporte suficiente a ese trato diferenciado, habida cuenta de que el criterio recogido en las bases reguladoras para la baremación de las solicitudes se refiere exclusivamente a la «situación laboral» de los progenitores, tutores, acogedores o persona encargada de la guarda y custodia del alumno, y la misma viene determinada por la duración de la jornada laboral y no por la modalidad del contrato de trabajo, el cual ni se menciona en dichas bases.

En la medida en que la interpretación y aplicación de las bases reguladoras realizada por la unidad administrativa tramitadora distorsiona el alcance general y asistencial de este tipo de ayudas y puede generar situaciones discriminatorias, al equiparar a los trabajadores fijos discontinuos con los trabajadores a tiempo parcial, aun cuando presten servicios a tiempo completo y su situación económica y familiar sea la misma o peor que la de otros trabajadores con un contrato de trabajo —temporal o indefinido— a jornada completa, esta institución formuló a la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid** una Recomendación en la que se instaba a la adopción de las medidas oportunas para que se garantice su concesión en igualdad de condiciones socioeconómicas y laborales, independientemente del tipo de contrato de trabajo de los progenitores o tutores.

Adicionalmente, se formuló una Sugerencia para instar la revisión de la solicitud de beca efectuada por los promoventes considerando la jornada de trabajo efectivamente realizada y acreditada conforme a lo dispuesto en las bases de la convocatoria y, en su caso, revocar su denegación, conforme a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En su respuesta, la consejería manifestó que, de cara a una potencial convocatoria de estas becas para el curso 2020-2021, se analizará la posibilidad de introducir los cambios que resulten factibles para contemplar las circunstancias planteadas en la queja.

A la vista de la información recibida, esta institución consideró oportuno continuar con la intervención para aclarar en un nueva Recomendación que no se trata de introducir cambios en la normativa vigente, sino de realizar una correcta aplicación e interpretación jurídica de la normativa laboral reseñada y de las bases reguladoras, evitando realizar interpretaciones restrictivas que generen situaciones discriminatorias entre solicitantes con «situaciones laborales» idénticas y debidamente acreditadas, habida cuenta que el contrato fijo discontinuo es una modalidad de contrato indefinido cuya jornada es, con carácter general, a jornada completa y, solo excepcionalmente, se admite en la modalidad a tiempo parcial cuando se halle previsto en un convenio colectivo sectorial, como así se deduce del artículo 16.4 del Estatuto de los Trabajadores.

La respuesta de la consejería a la Sugerencia formulada ha sido valorada por esta institución como una negativa al considerar inviable la revisión de oficio, al estar resuelta la convocatoria y ejecutado su presupuesto asignado. En cuanto a la segunda Recomendación, la Administración educativa madrileña se limita a confirmar que la situación laboral de los trabajadores fijos discontinuos es equiparable, a estos efectos, a la de los trabajadores a tiempo parcial, porque así se estableció en la orden que regula la última convocatoria. Por ello, el Defensor del Pueblo proseguirá con esta tramitación para conocer en qué términos se ha previsto regular la próxima convocatoria (19010421 y 19019003).

Subvenciones para la adquisición de libros de texto y material escolar

Cabe hacer mención en este apartado a la queja relativa a la denegación de la subvención para la adquisición de libros de texto y material escolar por el **Ayuntamiento de Astorga** (León), al no hallarse empadronada en esa localidad la «unidad de convivencia», debido a que uno de los progenitores, por su condición militar, había sido trasladado con carácter forzoso a otra localidad, aunque el resto de los miembros de la unidad familiar, y en particular su hija, se halla empadronada y escolarizada en un colegio de esa localidad.

Examinada la ordenanza reguladora de las bases de las subvenciones para la adquisición de libros de texto y material escolar correspondiente al curso 2018-2019, pudo comprobarse que los diferentes tipos de unidad familiar contemplados en ella reflejan la voluntad de dicho ayuntamiento de garantizar la efectiva protección y promoción de todos los modelos de familia. Sin embargo, a estos efectos, no equipara a las familias monoparentales a aquellos otros modelos en los que, habiendo dos progenitores, uno de ellos, por razones determinadas, no convive con el resto de miembros de la unidad familiar en el mismo domicilio.

A la vista de la configuración legal de este tipo de subvenciones y ayudas económicas, el Defensor del Pueblo entiende que el requisito de empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar es un factor que atempera la buscada finalidad de contribuir con una ayuda a las familias que se encuentran en «situación de necesidad», y por ello se formuló una Recomendación al consistorio para que adoptase medidas para que en futuras convocatorias de subvenciones o becas se garantice su concesión en igualdad de condiciones socioeconómicas, independientemente de la unidad familiar en la que se integre el alumno y del empadronamiento de los miembros que la conforman.

Aunque dicha Recomendación no ha sido atendida por el nuevo equipo de gobierno del Ayuntamiento de Astorga, el Defensor del Pueblo le ha instado a expresar formalmente su criterio ante la resolución que se le había dirigido, por lo que esta institución permanece a la espera de su pronunciamiento (19001637).

Ámbito de aplicación de las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo

Como ya se manifestó en el informe anual de 2018, esta institución formuló en el ejercicio 2016 una Recomendación a la entonces **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades,** para instar la modificación de las normas reglamentarias que sirven de base a las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, con el fin de extender su ámbito de aplicación a los alumnos con dificultades de aprendizaje y a los afectados por trastorno por déficit de atención por hiperactividad (TDAH), ya que las citadas categorías de alumnos no estaban comprendidas en dichas convocatorias, pese a que el artículo 71.2 de la LOE, en su redacción modificada por la LOMCE, los incluye expresamente en la categoría de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.

En su último informe, emitido en mayo de 2018, la secretaría de Estado manifestó que el Congreso de los Diputados había aprobado la inclusión en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 de una disposición adicional que haría referencia a las condiciones aplicables en las convocatorias de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Dicha previsión fue recogida en la disposición adicional centésima quincuagésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en la que se dispuso que se incorporarían en las convocatorias anuales de ayudas individualizadas para este tipo de alumnado previsiones específicas, que completarán las ya previstas en la normativa vigente, y que, de acuerdo con las disponibilidades

presupuestarias, dicha incorporación se realizaría de forma progresiva en las sucesivas convocatorias a partir de la del curso 2019-2020 (16012659).

Según ha podido comprobarse, la convocatoria para el curso académico 2019-2020, ha ampliado su ámbito de aplicación a los alumnos afectados por trastorno por déficit de atención e hiperactividad (TDAH), pero ha dejado fuera de esta cobertura a aquellos que presentan dificultades de aprendizaje, lo que ha motivado una serie de quejas en el presente ejercicio que han llevado a esta institución a iniciar nuevamente actuaciones para conocer los motivos por los que estos alumnos con necesidad específica de apoyo educativo no han sido incluidos en la convocatoria y las previsiones que pudieran existir al respecto.

En el curso de la tramitación efectuada, la secretaría de Estado ha confirmado que la convocatoria de ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se extenderá también a los alumnos con dificultades de aprendizaje, aunque hasta el momento no ha sido posible hacer efectiva esta ampliación debido al esfuerzo presupuestario que ello conlleva. En concreto, señala que, a las propias restricciones derivadas de la situación de prórroga presupuestaria en la que nos encontramos, se suman las modificaciones incluidas en la normativa de IRPF que han afectado al cómputo de las rentas familiares, minorando, en términos generales, su importe, lo que ha repercutido en el número de ayudas concedidas y en la cuantía a abonar, y tanto en lo que se refiere a las becas de carácter general como a las ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional afirma haberse reunido con las distintas asociaciones afectadas y mantiene su intención de continuar explorando diferentes opciones para conseguir el mejor empleo de los fondos públicos en aras de garantizar el acceso de los ciudadanos a la educación en condiciones de igualdad (17009061).

7.2.3 Instalaciones escolares

Necesidad de nuevos centros escolares en la Ciudad de Melilla

La falta de construcciones educativas en la Ciudad de Melilla fue objeto de una queja promovida en 2018, que denunciaba el exceso de ratio de alumnos en los centros educativos de esa ciudad autónoma y la falta de medidas adoptadas por la Administración educativa para resolver el problema, que se viene produciendo desde hace años.

Solicitada información al **Ministerio de Educación y Formación Profesional,** la secretaría de Estado confirmó que la ratio de los centros en la Ciudad de Melilla es

elevada. Se añadía que, a pesar de estar comprometidos desde el año 2016 dos terrenos, no ha sido hasta diciembre de 2018 cuando las autoridades de la Ciudad de Melilla han puesto a disposición del ministerio un terreno.

Al no existir más centros educativos disponibles, el actual equipo ministerial ha tratado de dar solución a este problema con la puesta en funcionamiento, durante el curso escolar 2018-2019, de cuatro unidades modulares (aulas prefabricadas) en el terreno de un antiguo cuartel, y que en el próximo curso se instalarán otras ocho unidades más de este tipo, que permitirán descargar en parte el exceso de ratio que sufren algunos centros.

A la vista de las anteriores consideraciones, se decidió continuar la tramitación ante la **Ciudad de Melilla,** con la finalidad de demandar información sobre el supuesto planteado. En el informe recibido se describen todos los terrenos cedidos gratuitamente al ministerio por la ciudad autónoma desde el año 2003 y las actuaciones posteriores realizadas por esa Administración para posibilitar la ejecución de las obras de construcción de diferentes centros educativos. Asimismo, se informa de que, en la actualidad, se mantienen abiertas las negociaciones con el Ministerio de Defensa, gran titular de suelo en Melilla, para lograr la cesión/permuta de suelo de su propiedad para también destinarlo a usos docentes.

Resulta evidente para esta institución que la Ciudad de Melilla presenta una singularidad, consecuencia de sus circunstancias geográficas, demográficas, culturales y económicas, que condiciona las políticas y los resultados del sistema educativo, y ello hace necesario adoptar soluciones que conduzcan a garantizar los niveles mínimos de calidad en la educación impartida.

Por otra parte, el incremento del alumnado matriculado hace imprescindible aumentar la plantilla de profesorado para poder reducir las ratios y ampliar los equipos de atención a la diversidad, de modo que se garantice una respuesta educativa adecuada a todos los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo o con dificultades lingüísticas.

A pesar de la buena disposición de las administraciones implicadas para solventar el problema de carencia de instalaciones propias, el Defensor del Pueblo estima preciso agilizar el proceso que conduce a la construcción de nuevos centros docentes y proceder sin demora a su puesta en funcionamiento para atender la demanda de escolarización y asegurar la calidad educativa, la cohesión social y la igualdad de oportunidades.

Así, considerando que la escasez de suelo público que pueda ser dedicado a nuevas construcciones escolares es un problema constante que ha elevado las ratios grupo/alumno a cotas no deseables, el Defensor del Pueblo, en julio de 2019, formuló a las administraciones implicadas sendas recomendaciones, dirigidas a aumentar los

esfuerzos en fomentar la coordinación y colaboración entre ellas, con el fin de agilizar todos los trámites administrativos que posibiliten la cesión de terrenos, construcción y puesta en funcionamiento de los nuevos centros escolares que necesitan para poder disminuir las elevadas ratios y aumentar la oferta educativa.

Dicha Recomendación ha sido aceptada por la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional,** si bien puntualiza en su informe que para lograr la máxima celeridad en la ejecución de las construcciones escolares públicas es preciso que los terrenos cedidos sean adecuados e idóneos y que se faciliten las licencias urbanísticas y de obras oportunas por parte de los organismos competentes.

Esta institución espera todavía, cuando se redacta este informe, la respuesta de la **Ciudad de Melilla** a la Recomendación formulada (18017815).

Construcción, reparación y mantenimiento de infraestructuras escolares

La construcción de nuevos centros docentes, la insuficiente capacidad de las instalaciones escolares y las obras de reparación y mantenimiento en las infraestructuras escolares ya existentes siguen motivando la actuación del Defensor del Pueblo ante las administraciones implicadas (autonómica y local), de las que se ha requerido información para conocer la situación del centro educativo y las iniciativas adoptadas en cada caso.

Las quejas formuladas revelan que las limitaciones presupuestarias, la falta de planificación y coordinación entre los respectivos departamentos educativos autonómicos y las corporaciones locales correspondientes, así como los constantes desacuerdos entre ellas sobre el alcance de las obras de conservación y mantenimiento de los centros docentes que tienen atribuidas las corporaciones por la legislación educativa y local, junto con su vigilancia y limpieza, han sido la causa en un número significativo de casos.

Un ejemplo de lo señalado es la queja de un grupo de familias que solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo para que se procediera a la apertura de la escuela infantil para alumnos de 0 a 3 años, construida desde 2011 en la localidad de Ribadedeva (Asturias). En este caso fue necesario realizar actuaciones ante el ayuntamiento de la localidad y la Administración educativa del Principado de Asturias, dada la falta de coordinación entre ambas administraciones para determinar las deficiencias existentes en las instalaciones y las obras necesarias para concluir la construcción del centro.

Según los últimos datos aportados por la **Consejería de Educación del Principado de Asturias,** se procedió a contratar la redacción de un proyecto básico y de ejecución sobre la adecuación a la normativa vigente de esta escuela infantil, que ha

sido entregado en diciembre de 2018, y está prevista su ejecución en función de la disponibilidad presupuestaria (18018051).

Otro asunto que ha motivado una prolongada tramitación ante las administraciones local y educativa, ha sido la queja concerniente al comedor escolar de un colegio en Torre del Mar, de la localidad de Vélez-Málaga (Málaga), situado en la planta baja de un edificio municipal, en el que los alumnos, por falta de capacidad del local, se ven obligados a comer en tres turnos. Como agravante de esta situación, se han producido repetidos episodios de filtraciones desde las viviendas superiores que presumiblemente han sido de aguas fecales, lo que ha conllevado el levantamiento de actas de la inspección sanitaria.

Según lo manifestado por el **Ayuntamiento de Vélez-Málaga** en su comunicación, las labores de mantenimiento y reparación hasta ahora realizadas no han sido suficientes para dar solución a este problema, que se remonta al curso 2014-2015 y, dada la antigüedad del edificio y el limitado espacio disponible, entiende que la solución más adecuada sería su traslado a otro local.

La **Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía,** en febrero de 2020, comunica haber aceptado la propuesta planteada por el ayuntamiento y la decisión de alquilar un local comercial anexo al colegio para este servicio escolar, como solución de carácter provisional hasta que pueda llevar a cabo la actuación de reorganización de espacios y ampliación del comedor incluida en el Programa de urgencias técnicas de 2017, que no ha podido ser acometida hasta tanto no se libere una de las viviendas de maestros pertenecientes al centro y pendiente de desalojo por el consistorio municipal (16016955).

En circunstancias similares se encuentran las instalaciones de un colegio de Madrid, centro de atención preferente de alumnos con discapacidades motóricas, en el que la presencia de amianto en su cubierta, afectada por un importante deterioro, y las dificultades que encuentran las personas con movilidad reducida para el desplazamiento por sus instalaciones han motivado las quejas de un grupo de padres.

En respuesta al informe solicitado, el **Ayuntamiento de Madrid** consideró necesario trasladar a la Comunidad de Madrid que la naturaleza de las obras a realizar superan la conservación y mantenimiento para las que tiene atribuida la competencia, al ser necesarios estudios de patologías en los sistemas constructivos y una gran reparación o sustitución del mismo.

Por su parte, la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid** ha manifestado a esta institución que en los últimos años se han realizado diversas actuaciones tendentes a mejorar las deficiencias existentes en las infraestructuras de dicho centro, y que el plan director de remodelación integral del

colegio previsto para el período 2020-2023 permitirá resolver de forma definitiva todos los problemas denunciados y atender las necesidades de adaptación del alumnado de integración motórica, así como del resto de los alumnos que asisten al centro (18015734).

También las múltiples deficiencias de las instalaciones de un colegio de la localidad de Las Torres de Cotillas (Murcia) han sido objeto de una queja tramitada ante la Administración educativa de la Región de Murcia desde hace más de dos años, al estar pendientes de ejecución las obras de reparación de la instalación eléctrica y de la fachada del edificio escolar.

En este caso, la **Consejería de Educación y Cultura de la Región de Murcia** ha manifestado no atender la Sugerencia realizada, argumentando que en 2018 procedió a la sustitución de las cubiertas de fibrocemento del edificio y a la habilitación del patio de educación infantil y que, ante los recursos económicos disponibles y el estado y necesidades del conjunto de todos los centros educativos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no ha sido posible hasta el momento realizar estas últimas reparaciones (17016749).

Por último, cabe hacer una breve reseña de la queja presentada por alumnos de la Escuela de Hostelería en la ciudad de Zaragoza, en la que se exponía la necesidad de que por la Administración se acometiesen las obras de construcción de una nueva escuela ante las graves deficiencias que presenta el edificio del instituto donde actualmente se imparten estas enseñanzas.

Según los datos aportados por el **Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón,** desde 2010 a 2018 ha venido realizando las obras consideradas de extrema urgencia y para 2020 está prevista la licitación del proyecto de construcción de una nueva escuela (18019019).

A juicio de esta institución, para garantizar el mantenimiento de la calidad de las instalaciones escolares, es necesario que las administraciones implicadas hagan un mayor esfuerzo presupuestario, de coordinación y planificación, al objeto de dar una mejor respuesta a las necesidades de escolarización; y, en la medida de lo posible, logren simplificar los procedimientos administrativos, con voluntad de conseguir la máxima eficacia, economía y celeridad, sin renunciar a la transparencia y seguridad jurídica que debe regir la actuación de toda Administración pública.

Riesgos derivados de la presencia de amianto en elementos constructivos de las instalaciones escolares

En el informe correspondiente al año 2018 se hizo referencia al resultado de la investigación de oficio realizada en 2017 ante las distintas administraciones educativas para conocer las actuaciones que hubiesen efectuado con la finalidad de determinar los centros docentes en cuyas instalaciones estuviese presente el amianto, así como a las concretas intervenciones realizadas el pasado año frente a la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Cataluña, que han continuado su tramitación en el ejercicio 2019.

Así, el **Departamento de Educación de Cataluña,** a raíz de una queja recibida, comunicó a esta institución que en el mes de julio, por vía de protocolo de urgencia, habían sido retirados los escombros generados por las obras de ampliación de una escuela, debido a que estos materiales acumulados podían ser nocivos para la salud. Además, señalaba que, para asegurar la máxima normalidad de la vida escolar durante la ejecución de las obras, se había creado una comisión de seguimiento integrada por el equipo directivo, la asociación de madres y padres y responsables de la Administración educativa y del distrito (18013611).

Por su parte, la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid,** en respuesta a una queja referida a la cubierta del edificio en el que se encuentra ubicado un colegio de Leganés, manifestó haber realizado una auditoría para la identificación, localización y evaluación del estado de conservación de materiales y productos con posibilidad de contener amianto, ampliándola, más allá de las cubiertas, a todos aquellos elementos susceptibles de tener presencia de amianto, y que, según el informe resultante, el riesgo asociado al material es bajo. No obstante, afirmaba estar realizando un proyecto para la retirada de los elementos que contienen amianto dentro de su actividad ordinaria de mejora de las infraestructuras del centro (18016804).

Finalmente, la **Consejería de Educación y Cultura de la Región de Murcia** ya informó en 2017 a esta institución de que, dentro de la estrategia para la evaluación de las necesidades de infraestructuras y dotaciones en todos los centros educativos de la Región de Murcia, estaba prevista la retirada de las cubiertas de fibrocemento de sus instalaciones, y que previsiblemente dicha actuación quedaría concluida en el año 2025.

En el presente ejercicio, con motivo de nuevas quejas sobre la retirada del amianto en las instalaciones de escolares de Cartagena y comarca, la consejería explica en su última comunicación que está preparando un inventario regional de cubiertas de fibrocemento de los centros educativos de cada municipio de la región en colaboración con los ayuntamientos, en el que figuran catalogadas por su tipología y superficie.

Paralelamente, están preparando un Plan de Eficiencia Energética y Reconversión Bioclimática para llevar a cabo la sustitución paulatina de las cubiertas de fibrocemento de los centros educativos en los plazos otorgados por la instituciones europeas conforme al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Erradicar el amianto en la UE» (2015/C 251/03).

El criterio de priorización utilizado por esa Administración para la retirada es el de la antigüedad de las cubiertas y las actuaciones han sido agrupadas en períodos bianuales (2020 a 2027) que comprenden la redacción de los proyectos básicos y de ejecución y la realización de las obras (19009140, 19013816 y 19014328).

Vigilancia de los centros educativos

Extensa ha sido la tramitación de una queja relacionada con la vigilancia de las instalaciones escolares, promovida por las asociaciones de madres y padres de alumnos de centros públicos escolares de Badajoz. Denunciaban la supresión del puesto de conserje de los colegios públicos de educación infantil, educación primaria y educación especial del municipio de Badajoz; y la persistente falta de entendimiento entre la Administración autonómica y el ayuntamiento, que eluden esta competencia por considerar que se trata de una «figura educativa» cuyas funciones actuales no están incluidas entre sus competencias, que se circunscriben a la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local en virtud del marco normativo vigente.

A la vista de toda la información aportada por el Ayuntamiento de Badajoz, se comprueba que el fondo de la cuestión planteada se debió a la controversia competencial mantenida entre la corporación municipal y la Junta de Extremadura a la hora de determinar el alcance y la titularidad de las competencias previstas en el artículo 25.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la inclusión o no en este ámbito competencial de las funciones desarrolladas por los conserjes de los centros educativos, en concreto las referidas a la «apertura y cierre de puertas, atención telefónica, vigilancia del acceso de la puerta principal del edificio en horario lectivo, atención a demandas de familias, avisos a familias por enfermedad o por falta de control de esfínteres del alumnado».

En el curso de la tramitación de esta queja se formuló, en enero de 2019, una Recomendación a la **Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura** y al **Ayuntamiento de Badajoz,** para que en el menor espacio de tiempo posible establecieran los contactos necesarios, al objeto de estudiar de manera conjunta las funciones, organización y gestión del servicio demandado por la comunidad educativa en función de las necesidades actuales de los centros escolares, de tal forma que se garantizara la cobertura necesaria durante toda la jornada escolar.

Asimismo, se les instó a que, una vez concretadas las tareas fundamentales de los conserjes, ambas administraciones decidieran cuál de ellas asumiría esta competencia en materia de educación, y establecieran un calendario concreto de ejecución de las actuaciones que se determinen para reponer la figura del conserje en los centros de educación infantil, educación primaria y educación especial.

De acuerdo con los datos aportados, los conserjes habían sido repuestos en los centros del municipio de Badajoz en la fecha de recepción de la resolución del Defensor del Pueblo tras un diálogo reflexivo entre los representantes de las administraciones implicadas y las asociaciones de madres y padres de alumnos de los centros afectados.

En lo que respecta a las consideraciones realizadas sobre el contenido funcional de esta categoría profesional, la consejería indica que lo más oportuno es plantear una colaboración entre la Administración y la Federación Extremeña de Municipios y Provincias en materia legislativa, con objeto de regular de manera uniforme las condiciones de trabajo y funciones de los conserjes que prestan servicios en los colegios, en pro de la mejor prestación del servicio público de educación, pero siempre dentro del marco jurídico vigente que atribuye la competencia sobre este personal a la Administración local como responsable de la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios escolares (18003012).

7.2.4 Homologación y convalidación de estudios no universitarios

Procedimientos de homologación y convalidación de estudios no universitarios

A raíz de las quejas recibidas, esta institución pudo constatar que el Ministerio de Educación y Formación Profesional, de forma sistemática, no resuelve en el plazo normativamente establecido los expedientes de homologación o convalidación de estudios no universitarios cursados en el extranjero por los correspondientes de educación secundaria obligatoria y bachillerato del sistema educativo español, perjudicando con esta dilación las expectativas de aquellos alumnos que desean acceder a estudios superiores.

Ante esta problemática, se consideró necesario iniciar una actuación de oficio para evitar que los alumnos, especialmente los de segundo curso de bachillerato pudieran verse afectados, habida cuenta de que el volante de inscripción provisional permite realizar la EVAU pero no certifica la nota media obtenida en los estudios pendientes de homologación o convalidación, ni garantiza la admisión en todas las universidades, al haber sido regulada como una potestad discrecional en el artículo 4 del 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.

En el informe emitido por la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional** se señala que, ante el fuerte incremento de la demanda de convalidaciones de estudios extranjeros no universitarios, se procedió a incorporar personal de apoyo administrativo para reducir los tiempos de tramitación, así como a priorizar los expedientes cuya resolución afectaba a la admisión a la universidad, mejorar la información a los ciudadanos a través de la sede electrónica y revisar el procedimiento al objeto de adaptarlo a la administración electrónica y agilizar su tramitación (19000703).

Procedimientos de convalidación de módulos profesionales

Ha sido también objeto de quejas la tramitación de los procedimientos de convalidación de módulos profesionales, en este caso por la Administración educativa de la Comunidad de Madrid, a instancia de aquellos alumnos que vuelven a cursar un ciclo formativo de formación profesional cuando los contenidos curriculares son idénticos a los ya superados en un ciclo formativo anterior.

Señalaba la promovente de una de estas quejas que, al no haber sido resuelto su expediente de convalidación del módulo profesional de Inglés técnico para grado superior, realizó todos los trabajos y exámenes obteniendo una calificación final de diez puntos con mención de honor, pero dicha nota no fue consignada en su expediente académico al haber sido resuelta y notificada la convalidación solicitada, con una calificación inferior que en este caso eran siete puntos, tras la evaluación final.

Contra esta actuación la interesada presentó la oportuna reclamación ante la Administración educativa madrileña, que desestimó expresamente su petición con fundamento en las prescripciones contenidas en la normativa autonómica de aplicación, según las cuales no es posible cursar sucesivamente cualquier módulo profesional considerado idéntico y ya superado en un curso académico anterior, debiendo figurar en el expediente académico la nota que se obtuvo en el ciclo formativo anterior.

Examinada la situación descrita, el Defensor del Pueblo consideró incongruente la decisión administrativa adoptada, en cuanto que esa misma normativa exige expresamente la asistencia de los alumnos a las actividades de formación de los módulos profesionales hasta tanto no se resuelva la petición de convalidación, como así hizo la promovente. Por ello, se formuló una Sugerencia ante la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid** para la revisión del expediente de la alumna en orden a hacer efectivo su derecho a optar o no por la convalidación concedida, de modo que pueda decidir la calificación a consignar en su expediente académico.

Paralelamente, se formuló una Recomendación para que, en beneficio del alumnado, la consejería articulara las medidas necesarias para agilizar el procedimiento

de resolución de convalidaciones entre módulos de formación profesional del sistema educativo español, de manera que se dicte y notifique la resolución en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de recepción de las solicitudes.

Tanto la Recomendación como la Sugerencia fueron aceptadas por la Administración educativa madrileña (19011644).

En el curso de la tramitación de una queja similar se planteó un Recordatorio de deberes legales al **Ministerio de Educación y Formación Profesional,** para que cumpla con el deber de dictar resolución expresa en los procedimientos administrativos de convalidación de módulos profesionales iniciados a instancia de los interesados dentro del plazo máximo, y ello a raíz de una queja en la que el interesado expresaba que, tras matricularse en el ciclo formativo de Técnico Superior en Gestión Forestal y del Medio Natural en la modalidad a distancia, solicitó en el mes de octubre de 2018 la convalidación del módulo de Botánica al haber cursado dicha asignatura en los estudios de licenciatura en Biología, sin obtener la correspondiente resolución hasta haber superado el módulo profesional (19012203).

7.2.5 Educación Inclusiva. Alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo

El acceso a la escolarización inclusiva, con los apoyos necesarios y en los mismos centros que el resto de alumnos, es hoy, para las personas con discapacidad, un derecho cuyo alcance viene determinado por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada y vigente en España desde 2008.

En los últimos años se han producido importantes y significativos avances en la atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, tanto a nivel normativo como organizativo, además de ampliarse el colectivo de personas consideradas potenciales sujetos de dichas necesidades educativas. Pero esta institución sigue observando que la interpretación y aplicación que todavía efectúa alguna Administración educativa no integra el concepto de escolarización inclusiva derivado de la convención, ni tiene en cuenta, entre otras, la obligación que la misma impone a los Estados Parte de realizar los cambios que resulten necesarios en los centros ordinarios para atender las demandas de escolarización, siempre que los ajustes que hayan de realizarse resulten razonables.

Por ello, el Defensor del Pueblo, desde un planteamiento educativo inclusivo y global de atención a la diversidad de todo el alumnado, viene promoviendo que las normas e instrucciones que se dicten en aplicación y desarrollo de la reforma operada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), ponderen especialmente los principios de normalización e inclusión y de no

discriminación e igualdad reconocidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

La mayoría de las quejas recibidas durante 2019 sobre esta materia hacen referencia a la carencia, en muchos centros sostenidos con fondos públicos, de las instalaciones educativas y recursos personales específicos, tanto de personal docente como no docente, para proporcionar las respuestas educativas que mejor se adapten a las necesidades específicas de este alumnado.

Escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales

El derecho de acceso a la educación en igualdad de condiciones con los demás comprende, entre otros, el derecho a asistir al mismo centro al que acudirían si no estuviesen afectados por discapacidad. Por tanto, la asignación de plaza a estos alumnos debe ser resultado del ejercicio de las facultades que, en orden a la libre elección de centro, corresponden a sus padres o tutores, en iguales términos que a los del resto de los alumnos, y ha de producirse en el ámbito de los mismos procedimientos, y aplicando criterios idénticos a los que se tienen en cuenta para decidir la adjudicación de puestos escolares al resto de los alumnos.

El Defensor del Pueblo es consciente de que la programación de la oferta educativa es elaborada por cada Administración pública, teniendo en cuenta la programación general de la enseñanza y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos disponibles, como así lo establece el artículo 109 de la LOE. Ahora bien, en ningún caso una distribución equilibrada de los recursos públicos puede servir de fundamento para no proporcionar a los centros educativos los medios materiales y personales que precisen estos alumnos para poder asistir al mismo centro al que acudirían si no estuviesen afectados por discapacidad.

La insuficiencia de aulas específicas en el entorno de su lugar de residencia supone, además de un claro perjuicio para los alumnos y sus familias que deben desplazarse hasta otros municipios, en algunos casos bastante alejados de sus domicilios, un coste añadido para la Administración, que debe facilitar el servicio de transporte escolar mediante vehículos adaptados y dotados con profesionales específicos de acompañamiento de estos menores.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo ha formulado en el presente ejercicio diversas resoluciones a las administraciones educativas instándolas a adoptar las decisiones necesarias para garantizar la escolarización de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en el centro que los padres libremente soliciten, al que deberán dotar de los recursos y medios que resulten precisos para proporcionarle la

atención específica que se contemple en el informe de evaluación psicopedagógica que se haya practicado.

En esta línea, han sido llevadas a cabo actuaciones ante la **Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana,** que no aceptó la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo en relación con un alumno que, estando escolarizado en Novelda (Alicante), donde reside, fue derivado a la unidad específica de otro centro situado en la localidad de Aspe, al no haberse habilitado la unidad de comunicación y lenguaje que desde hace varios cursos académicos se venía solicitando para su centro de origen, argumentando que por motivos de eficiencia en la gestión de los recursos públicos, no se pueden generalizar determinados apoyos en todos los centros del sistema educativo (18016080).

En términos similares se formuló una Sugerencia a la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid,** que aceptó, dotando al centro docente en el que los padres de un alumno deseaban que continuase escolarizado, de los medios personales precisos para proporcionarle la atención específica que se contemplaba en el último informe de evaluación realizado (18008241).

Posteriormente, con motivo de otra queja similar suscitada por la insuficiencia de plazas en un aula específica para alumnos con trastorno del espectro autista (TEA), se formuló una Recomendación a la Administración educativa madrileña, con la finalidad de que garantizase la escolarización de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en el centro solicitado por los padres, a los que debía dotar de los recursos y medios precisos para proporcionar la atención específica propuesta en el informe de evaluación psicopedagógica.

En este caso, la consejería justificó su decisión aduciendo que para la correcta atención educativa de este alumnado ha establecido en cinco el límite de alumnos escolarizados en estas aulas específicas, y que en el caso de que todas las plazas del centro preferido por la familia estuvieran ocupadas, se les informaba de las plazas de idénticas características disponibles en otros centros para que puedan elegir.

De la respuesta enviada a esta institución se deduce que la Recomendación formulada no ha sido aceptada, en cuanto que la consejería no contempló la posibilidad de que pudiera crearse un aula TEA en el centro elegido por la familia de la alumna (18010306).

Dotación de medios y recursos para alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo

En muchas ocasiones, el problema denunciado por los promotores de las quejas hace referencia a la falta de personal de apoyo y especializado, en concreto auxiliares técnicos educativos y especialistas en audición y lenguaje y pedagogía terapéutica, que han sido los recursos humanos más demandados para prestar la atención educativa y asistencial que prescriben los correspondientes informes médicos y psicopedagógicos.

Ante esta insuficiencia de medios, esta institución viene haciendo suyas las reivindicaciones de aquellas familias que exigen para sus hijos, a menudo afectados por algún tipo de discapacidad, una atención que supere cualquier obstáculo y permita su normalización escolar, demandando de la Administración la dotación a los centros de profesionales específicos de apoyo, así como de los recursos materiales y ayudas técnicas precisas para que puedan alcanzar los objetivos curriculares legalmente establecidos.

En relación con este tema, otro problema que se sigue advirtiendo con preocupación es la insuficiente dotación de recursos personales a los equipos de orientación educativa, toda vez que esta falta de medios aumenta los tiempos de los procesos de evaluación psicopedagógica del alumnado y, en consecuencia, retrasa la adopción de las medidas específicas, al no disponer el centro educativo del correspondiente informe psicopedagógico.

Esta problemática fue denunciada por la asociación de madres y padres de alumnos de un centro de educación infantil y primaria de la localidad de Sangonera la Verde (Murcia), ante la existencia de expedientes correspondientes al curso 2015, que seguían pendientes de evaluación, lo que suponía que algunos de estos alumnos promocionarían a la educación secundaria obligatoria sin ser evaluados. Según la asociación promovente, esta falta de medios genera situaciones discriminatorias, en cuanto que se prioriza la atención de los casos más graves en detrimento de los alumnos con dificultades de aprendizaje y altas capacidades que quedan relegados. Y, además, impide que los alumnos con trastorno por déficit de atención, hiperactividad e impulsividad (TDA/H/I) puedan acceder al equipo de salud mental y, por tanto, recibir medicación, ya que estos equipos únicamente atienden a los alumnos que disponen del informe psicopedagógico de los equipos de orientación, al no admitir las evaluaciones realizadas por especialistas externos.

Asimismo, la asociación cuestionaba la organización de los recursos disponibles llevada a cabo por la Administración educativa de Murcia, que daba lugar, por ejemplo, a que se asignara un orientador en plantilla a un centro con 27 unidades todos los días de

la semana y, en cambio, a dos centros de la misma localidad que, en conjunto suman 48 unidades, les dotara de un solo orientador una vez por semana.

En respuesta a las actuaciones iniciadas, la **Consejería de Educación y Cultura de la Región de Murcia** manifestó que desde febrero de 2019 se estaban llevando a cabo diversas actuaciones para garantizar las evaluaciones psicopedagógicas pendientes, y que para el próximo curso 2019-2020 el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica Murcia 3 iba a contemplar en su plan anual de trabajo la intensificación de la asistencia al centro objeto de la queja, que contaría con una orientadora ocho días al mes, lo que suponía duplicar la atención que el centro recibía en el curso anterior (18019512).

En otro orden de cosas, la estabilidad de las plantillas de aquellos centros que escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales, en concreto los que presentan trastornos del espectro del autismo (TEA), han motivado las quejas de las familias, que consideran primordial la continuidad del personal para hacer efectivas las estrategias de intervención dadas las dificultades adaptativas de dicho alumnado y las necesidades educativas que hay que atender para su participación y aprendizaje.

En relación con los alumnos TEA, los especialistas sostienen que el trabajo en equipo, la coordinación entre los distintos profesionales que ocupan puestos específicos y la cohesión del equipo docente complementan la intervención individual y la enriquece.

Por tanto, la atención educativa de este alumnado exige la dotación a los centros sostenidos con fondos públicos de personal especializado y la promoción de programas específicos de intervención, cuya eficacia requiere la continuidad del personal encargado de la intervención individualizada con este alumnado, ya que una elevada rotación del personal puede originar desatención, problemas de adaptación, alteración considerable del ritmo de aprendizaje, desorientación, etc. Disfunciones, en definitiva, que impiden alcanzar la atención educativa integradora y de calidad que se persigue con estos planes de actuación personalizados para alumnos con TEA.

Con este planteamiento se formuló una Recomendación a la **Conselleria de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana,** para que valorase la posibilidad de adoptar, dentro del marco normativo estatal y autonómico regulador de la función pública, medidas de provisión de puestos de trabajo destinadas a garantizar la continuidad de puestos específicos para el personal, docente y no docente, que intervenga en los programas específicos para alumnos con necesidades educativas especiales y, en particular, para alumnos con TEA.

Esta institución espera todavía, cuando se redacta este informe, que la Administración manifieste la aceptación o rechazo de la Recomendación formulada (18018860).

En la misma línea se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía,** al constatarse que la Delegación Territorial de Sevilla no había contemplado para el presente curso la continuidad de los maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje, a pesar de que el Capítulo III de la Orden de 24 de mayo de 2011, por la que se regulan los procedimientos de provisión de puestos específicos con carácter provisional, habilita para poder dar continuidad al personal que haya accedido a un puesto específico referido a su ámbito de gestión, previa conformidad del personal funcionario, y siempre que, continuando la necesidad de ocupación, la dirección del centro no haya emitido informe desfavorable.

El informe emitido por la consejería no responde de forma específica a la Recomendación formulada pues, si bien afirma que la regulación contenida en la mencionada Orden de 24 de mayo de 2011 contempla la prórroga de los nombramientos de estos puestos específicos, la realidad es que cada delegación territorial decide en cada convocatoria la relación de puestos que pueden ser prorrogados. Por ello, esta institución tiene previsto continuar sus actuaciones para conocer si desde esa Administración se llevarán o no a cabo actuaciones para instar a todas las delegaciones territoriales a que contemplen en sus futuras convocatorias la prórroga del nombramiento de los maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje (19011687).

Finalmente, dentro de este apartado relativo a los procesos de escolarización de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, ha de realizarse un breve análisis de distintas quejas tramitadas ante el **Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón,** en las que las familias de alumnos diagnosticados con dislexia expresaban su desacuerdo con los criterios contenidos en la Orden ECD/1005/2018, de 7 de junio, por la que se regulan las actuaciones de intervención educativa inclusiva, y en la Resolución de 10 de octubre de 2018, por la que se dictan instrucciones para la regularización de las Resoluciones de Alumnado con Necesidad Específica de Apoyo Educativo (ACNEAE).

Las familias solicitaban que sus hijos no fueran dados de baja como alumnos con necesidad específica de apoyo educativo en los programas informáticos de gestión —GIR o SIGAD—, tras la regularización de las resoluciones de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por no cumplir los criterios establecidos por la Administración educativa en la citada normativa autonómica.

En la respuesta remitida por la Administración educativa aragonesa se pone de manifiesto que considera ACNEAE a aquellos que precisen de actuaciones educativas específicas y no solo generales, a excepción de los alumnos con necesidades educativas especiales, dado su amplitud de rango en edad y escolarización desde el primer ciclo de educación infantil. Conforme a este criterio, ha procedido a dar de baja en los programas informáticos al alumnado con diagnóstico de dislexia que no presenta

necesidad de una intervención educativa específica, aunque en todo caso dispondrá del informe psicopedagógico y de las propuestas de actuación educativa generales, garantizando la respuesta inclusiva que precisa en cada momento.

El Defensor del Pueblo está valorando el alcance de esta regulación para determinar los efectos que pueda tener en el ámbito educativo el que estos alumnos pierdan la condición de ACNEAE (19004345).

Actuación informativa de oficio en materia de educación inclusiva

Como ya se indicó en el informe anterior, en diciembre de 2018 el Defensor del Pueblo inició tramitaciones de oficio ante cada uno de los departamentos autonómicos de educación y ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional, gestor del sistema educativo de las Ciudades de Ceuta y Melilla, instando la remisión de información sobre las decisiones que cada una de ellas tenga previsto adoptar en relación con su red de centros de educación especial, así como sobre las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones de actuación efectuadas por el comité sobre derechos de las personas con discapacidad, en el informe sobre España concluido en 2018, para su cumplimiento y, en definitiva, a las obligaciones que se derivan de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Estas actuaciones, ya concluidas en el ejercicio 2019, han permitido realizar un análisis comparado de la normativa y las prácticas de las distintas administraciones educativas respecto al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

En lo que respecta a la escolarización del alumnado con necesidades especiales de apoyo educativo por causa de discapacidad (ACNEE), según la estadística publicada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en el curso 2017-2018 (curso al que se hace referencia en los informes recibidos), el 83,6 % de este alumnado estuvo escolarizado en centros ordinarios y el 16,4 % restante en centros específicos de educación especial.

En ninguna de las administraciones consultadas existe la previsión de ampliar el número de centros de educación especial, aunque tampoco se plantea su supresión. No obstante, algunas administraciones han previsto la conversión de estos centros específicos en centros de recursos especializados destinados a prestar apoyo y asesoramiento a los centros ordinarios; y otras están llevando a cabo experiencias destinadas a crear centros educativos inclusivos en los que conviven alumnos sin discapacidad y con discapacidad procedentes de centros de educación especial.

En cuanto a las medidas educativas aplicadas para favorecer la inclusión educativa, en líneas generales, todas las administraciones autonómicas destacan el

significativo incremento de los recursos personales y materiales que vienen destinando a atender al alumnado con discapacidad, así como del número de aulas especializadas en entornos educativos ordinarios, en las que son escolarizados alumnos que antes eran derivados a centros de educación especial.

A la vista de la información recibida, no se puede dejar de poner en valor las numerosas iniciativas normativas y medidas que se han llevado a cabo en estos últimos años para hacer efectivos los principios de equidad y de inclusión en todas las enseñanzas, en definitiva, para establecer un modelo educativo que responda a las recomendaciones efectuadas por el Comité sobre derechos de personas con discapacidad.

Sin embargo, resulta desalentadora la baja tasa de alumnos con necesidades educativas especiales que cursan etapas postobligatorias (4,84 % en 2017-2018), según los datos estadísticos ofrecidos por el ministerio. A ello se hace referencia a continuación.

Acceso a las enseñanzas postobligatorias

Para contextualizar debidamente esta problemática interesa analizar los datos numéricos contenidos en el Informe 2019 del Consejo Escolar del Estado, sobre el estado del sistema educativo correspondiente al curso 2017-2018. En él se recoge que el alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado supuso un total de 222.540 personas, de las cuales 186.134 (83,6 %) estuvieron integradas en centros ordinarios y 34.406 estudiantes (16,4 %) en centros de educación específicos. Por otra parte, si se analiza la escolarización, se observa que el grueso de este alumnado estuvo matriculado en las enseñanzas obligatorias, siendo solo 10.773 personas (4,84 %) con necesidades educativas especiales los que cursaron enseñanzas postobligatorias.

Según estos datos, son muchos los alumnos con necesidades educativas especiales que, tras pasar por la enseñanza obligatoria, ven truncados sus deseos de acceder a enseñanzas no obligatorias, tanto por la falta de apoyo y recursos, como por la insuficiente oferta formativa adaptada a sus necesidades educativas.

El acceso del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo a enseñanzas postobligatorias debe ser garantizado por las Administraciones educativas, porque así lo contempla expresamente la LOE (artículo 74.5), para las enseñanzas de bachillerato y formación profesional, enseñanzas estas últimas en las que, además, ha de reservarse un porcentaje de plazas —fijado actualmente en al menos el 5 %— para el alumnado con discapacidad (artículo 75.2).

Ello supone para estas enseñanzas la concreción de lo previsto en el artículo 18 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que reconoce a estas el derecho a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, correspondiendo a las administraciones competentes asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles educativos prestando atención a la diversidad de necesidades educativas del alumnado con discapacidad.

En consecuencia, la atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales en las enseñanzas no obligatorias debe contemplar una serie de medidas de acción positivas para evitar situaciones de discriminación y, por tanto, conseguir una verdadera igualdad de oportunidades. Ello exige, a juicio de esta institución, una revisión de la normativa vigente para introducir las modificaciones que se consideren oportunas para el desarrollo del principio de inclusión en nuestro sistema educativo.

No se puede obviar que el alumnado que presenta necesidades educativas especiales constituye uno de los grupos con mayores riesgos de fracaso y exclusión escolar y, por consiguiente, de exclusión social. Y, sin duda, promover el acceso de estos alumnos a las enseñanzas postobligatorias y a la formación profesional contribuye decisivamente a minorar ese riesgo.

En este sentido, el Consejo Escolar del Estado recomienda a todas las administraciones educativas que «refuercen los recursos, tanto materiales como humanos, para conseguir el éxito educativo de todo el alumnado, a lo largo de todas las etapas educativas, incluidas las no obligatorias» (propuesta número 67 del informe 2019).

Asimismo, en relación con los objetivos de la Estrategia de Educación y Formación ET 2020 de la Unión Europea y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ODS 4), el Consejo Escolar propone garantizar que al menos el 95 % del alumnado pueda continuar su formación al finalizar la educación secundaria obligatoria, incluido el alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad y, particularmente, aquel que haya sido objeto de adaptaciones curriculares significativas (Meta 4.1 ODS), así como aumentar la proporción de alumnos que accedan a la formación profesional de grado medio hasta aproximarla a la de aquellos que siguen estudios generales (Meta 4.3 ODS).

En el análisis de las quejas tramitadas por esta institución, se ha podido observar que los alumnos que habían obtenido el título de graduado en educación secundaria obligatoria con apoyo educativo a lo largo de su escolarización (profesionales de pedagogía terapéutica y de audición y lenguaje), encuentran serias dificultades para

poder cursar bachillerato o ciclos formativos si no disponen de apoyos y atenciones educativas específicas (19008602, 19000407 y 19000305).

Así, por ejemplo, continúa la tramitación de una queja ante la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid,** planteada en relación con el problema descrito, en la que se ha estimado necesario formular una Recomendación para que por esa Administración se adopten las medidas de acción positivas pertinentes para dotar a los centros sostenidos con fondos públicos de los recursos humanos, metodológicos y de apoyo que requieran los alumnos con necesidades educativas especiales que cursen enseñanzas postobligatorias en función de sus necesidades individuales (19011933).

Otra cuestión de interés en relación con este asunto es el relativo a la necesidad o conveniencia de que por la Administración educativa se regulase un título de educación secundaria obligatoria específico para los alumnos de necesidades educativas especiales 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.

Planteada una actuación informativa al respecto ante la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional,** esta informó que, si bien es cierto que la normativa básica vigente impide explícitamente que los alumnos que completen la etapa con adaptaciones curriculares significativas obtengan el título de graduado en ESO, está previsto revertir esta situación, ya que en el proyecto de ley orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se recoge la posibilidad de que el alumnado con adaptación curricular significativa pueda promocionar o titular (19003187).

Entretanto, la única opción formativa, en la mayoría de los casos, para el alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta que no haya podido obtener la titulación, pese a tener aprobados los cuatro cursos de educación secundaria obligatoria al haber tenido adaptaciones curriculares significativas durante esta etapa, es la formación profesional básica, a la que podrán acceder siempre que no tengan más de 17 años, al ser esta la edad límite, edad que con frecuencia se supera debido a la repetición de cursos previos.

Otro problema adicional al que se enfrenta este alumnado es la insuficiente oferta educativa, lo que ha motivado la frustración de muchos jóvenes y de sus familias que, una vez más, comprueban cómo las políticas sobre inclusión en el ámbito educativo y laboral no resultan plenamente efectivas.

En este contexto, esta institución entiende que las administraciones públicas deben establecer líneas de acción institucional para atender a la diversidad desde una perspectiva inclusiva, fomentando ofertas formativas adaptadas a las necesidades

educativas del alumnado y orientadas a la adquisición de unidades de competencia profesionales conforme a las previsiones recogidas en el Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la formación profesional básica.

En concreto, las administraciones educativas, haciendo uso de la habilitación prevista en el artículo 18 del mencionado real decreto, además de ampliar la oferta obligatoria de estas enseñanzas para atender la demanda existente, podrían ofertar ciclos de formación profesional básica para personas que hayan superado los 17 años y no estén en posesión de un título de formación profesional o de cualquier otro que acredite la finalización de estudios secundarios completos para favorecer su empleabilidad.

En la misma línea, también podrían autorizarse otras ofertas formativas de formación profesional adaptadas al alumnado con necesidades educativas especiales o específicas, a efecto de dar continuidad a la formación y facilitar la integración social y laboral del alumnado con necesidades educativas especiales que no haya podido integrarse en un ciclo de formación profesional básica, tal y como así lo establece el citado real decreto en su disposición adicional cuarta.

En definitiva, teniendo en cuenta que la LOE impone a las autoridades educativas el deber de adoptar los ajustes razonables y proporcionar los recursos necesarios para los alumnos con discapacidad en todos los niveles y enseñanzas, el Defensor del Pueblo tiene el propósito de continuar insistiendo ante las administraciones para que desarrollen el marco normativo necesario para facilitar una respuesta educativa inclusiva de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en los tramos no obligatorios del sistema educativo y, muy especialmente, para aquellos que presentan necesidades educativas especiales, con el fin de que puedan continuar su formación en etapas postobligatorias y alcanzar su plena integración social y laboral (Meta 4.5 ODS).

7.2.6 Servicios escolares complementarios

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en su artículo 80, establece que, para hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, las administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello.

En este sentido, la misma ley, en su artículo 81.3, indica que en la educación primaria, las administraciones educativas garantizarán a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización establecida,

determinando el artículo 82.2 que, sin perjuicio de lo anterior, en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto, las administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.

En este marco legal, tanto el transporte como el servicio de comedor escolar se han configurado como prestaciones complementarias de apoyo a la escolarización y como instrumentos de compensación para hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, además de un medio imprescindible para hacer realidad la conciliación de la vida familiar y laboral.

Alumnos sin derecho a transporte escolar gratuito

Con carácter general, la normativa reconoce el derecho a recibir las prestaciones propias del servicio de transporte y comedor escolar de forma gratuita a aquellos alumnos que, por no disponer de oferta educativa en su localidad de residencia, deban desplazarse a un centro docente público ubicado en otra localidad próxima, en el ámbito de su comunidad autónoma o comunidad limítrofe, según los criterios de escolarización prefijados por las autoridades educativas.

Especial consideración merecen, a juicio de esta institución, las familias que habitan en pequeños núcleos de población para las que la posible elección de centro escolar queda muy limitada, por no disponer de una amplia oferta educativa en su lugar de residencia, ya que ello les obliga a efectuar diariamente desplazamientos para acudir al centro más próximo y, en muchos casos, sin otra opción alternativa, al no disponer de transporte público.

En este sentido, un aspecto que esta institución estima esencial en estos supuestos es el hecho de que las ayudas individualizadas de transporte, destinadas a cubrir el importe derivado del desplazamiento desde la residencia del alumno hasta la del centro docente, únicamente podrán hacerse efectivas cuando exista la posibilidad de utilizar una línea regular de transporte de viajeros, o bien si algún miembro de la unidad familiar dispone de los recursos y del tiempo necesarios para efectuar con medios propios los desplazamientos. En caso contrario, carecen de toda virtualidad.

De entre las quejas recibidas, merece una especial mención la de un grupo de familias que ejercieron ante la Administración educativa del Principado de Asturias su derecho a la libre elección de centro docente, reconocido en el artículo 84.1 de la LOE, y decidieron no escolarizar a sus hijos en el colegio rural agrupado del Principado de Asturias que les correspondía, por ser el más próximo a su domicilio.

Como consecuencia de la reorganización de la red de centros, aquel en el que se hallaban escolarizados se convirtió en su centro de referencia, por lo que estos alumnos pasaban automáticamente a ser beneficiarios de la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar, según lo preceptuado en la Resolución de 5 de junio de 2017, por la que se regula la prestación del servicio de transporte escolar para el alumnado de centros docentes públicos no universitarios en el Principado de Asturias.

Sin embargo, desde la consejería se les denegó este derecho, aduciendo que estos alumnos no cumplían con los requisitos normativamente previstos, al haber sido matriculados libremente en cursos anteriores en un centro diferente al que les correspondía por razón de su domicilio.

Esta institución ha expresado sus reservas a la Administración educativa asturiana, toda vez que a estos efectos carecen de relevancia jurídica los motivos que hayan determinado la reorganización de la red de centros, pues de ser así se estaría lesionando el derecho a la libre elección de centro docente y haciendo responsable a los ciudadanos de las decisiones adoptadas por la Administración en el ejercicio de sus potestades organizativas.

En el curso de estas actuaciones se formuló una Sugerencia a la **Consejería de Educación del Principado de Asturias,** para que revisara la situación planteada en este expediente y, en su caso, adoptase las medidas oportunas para garantizar a los alumnos afectados la prestación del servicio de transporte escolar por ser su centro de referencia en la actual etapa educativa. Dicha Sugerencia fue aceptada por la consejería (18015527).

En relación con otras quejas tramitadas, se ha podido apreciar una interpretación restrictiva y formalista de la normativa reguladora del servicio del transporte en supuestos en los que se deniega este derecho, a pesar de la existencia de plazas libres en las rutas escolares, a aquellos alumnos que por diversas razones se escolarizan en un centro diferente al asignado por el departamento de educación. Asimismo, el Defensor del Pueblo entiende que el cambio de centro debería aceptarse a efectos de transporte escolar gratuito cuando esté motivado por la elección de una formación específica no existente en el centro asignado —como puede ser un programa de enseñanza bilingüe o determinadas materias optativas— ya que, en otro caso, se está negando la posibilidad de elección de un itinerario formativo acorde con la vocación y los intereses personales del alumno.

En bastantes ocasiones, del eficaz funcionamiento y la disponibilidad del servicio de transporte escolar depende que los alumnos de determinadas zonas geográficas puedan ejercer efectiva y plenamente su derecho a la educación. Por esta razón, esta institución considera que debería darse una aplicación menos formalista de la norma por

parte de la autoridades educativas mediante la cual, sin renunciar a la transparencia y seguridad jurídica y ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso, se atendiera a la finalidad propia del servicio complementario de transporte en el ámbito de las políticas de equidad educativa.

Es cierto que la planificación del servicio de transporte escolar es una tarea que resulta muy compleja y que, en ocasiones, presenta dificultades debido a la gran dispersión geográfica de muchos territorios españoles, con múltiples pequeños municipios y entidades administrativas inframunicipales.

Pese a ello, esta institución considera que la planificación de las paradas de las rutas de transporte escolar ha de ajustarse a las nuevas circunstancias que pueden ir sobreviniendo a lo largo del curso y, sobre todo, teniendo en cuenta las necesidades específicas de aquellos alumnos que deben desplazarse diariamente a otras localidades para asistir al centro escolar, lo que, por sí mismo supone una desigualdad de partida que exige la adopción de medidas de carácter compensatorio.

Son muchas las comunidades autónomas que han fijado como requisito básico para tener derecho al transporte escolar una distancia mínima entre el domicilio del alumno y el centro educativo. Así, mientras que en Madrid y Murcia la distancia establecida es de 3 kilómetros, en otras comunidades la distancia es inferior, como en Asturias (1,5 kilómetros), Cantabria o Galicia (2 kilómetros), por citar algunos ejemplos. En cualquier caso, se trata de una decisión puramente discrecional que, a juicio de esta institución, resulta en muchos casos excesivamente rígida en cuanto que se hace abstracción de otros aspectos relevantes como son las condiciones de los trayectos a recorrer a pie y los medios de transporte alternativos al alcance de los alumnos.

Por ello, en muchos de los casos planteados el Defensor del Pueblo ha sugerido a las administraciones educativas el establecimiento de puntos más próximos a los domicilios en aquellas unidades de población geográficamente alejadas y comunicadas de forma deficiente con los núcleos urbanos de los municipios en los que se ubica la oferta educativa, de modo que este servicio pudiera prestarse en términos de equidad para todo el alumnado con independencia del municipio de procedencia, especialmente cuando no exista un servicio de transporte regular permanente de uso general de viajeros que pueda ser utilizado alternativamente por estos alumnos para sus desplazamientos.

En este sentido, se formuló una Sugerencia a la **Consejería de Educación, Juventud y Deportes de la Región de Murcia,** donde se reconoce el derecho a transporte escolar a los alumnos que residen en localidad o zona rural distinta de donde está ubicado el centro educativo al que asisten, por no disponer en su localidad o zona de residencia de un centro sostenido con fondos públicos, y siempre que la distancia del

domicilio hasta el centro sea superior a 3 kilómetros. En concreto, se recomendaba que valorase, en interés superior del menor, la posibilidad de autorizar las paradas del servicio de transporte escolar a aquellos alumnos que no dispongan de medios de transporte público en la localidad donde residen, si existen plazas vacantes en las rutas operativas.

Dicha Sugerencia fue aceptada parcialmente, al quedar únicamente suprimidas las paradas situadas a una distancia inferior a 2 kilómetros dentro del núcleo urbano de Puerto Lumbreras (Murcia) (18017665).

Actividades extraescolares y complementarias

En relación con las actividades complementarias y extraescolares, cabe hacer mención a la queja que puso en conocimiento de esta institución la supresión de las salidas extraescolares y de algunas de las festividades que se venían realizando en cursos anteriores, acordada por el claustro de profesores de dos colegios públicos de Castro Urdiales (Santander), en señal de protesta por las modificaciones del calendario escolar para el curso 2018-2019.

En su comunicación, la **Consejería de Educación, Cultura y Deporte de Cantabria** fundamentó jurídicamente dichos acuerdos del profesorado en lo dispuesto en el Decreto 25/2010, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas infantiles, de los colegios de educación primaria y de los colegios de educación infantil y primaria de dicha comunidad autónoma, que encomienda al equipo directivo la elaboración del programa anual de actividades complementarias y extraescolares a partir de las propuestas aprobadas por los profesores, las cuales son vinculantes para la dirección del centro, y las realizadas por el Consejo Escolar y por la asociación de madres y padres de alumnos, que no son vinculantes.

A juicio de esta institución, por muy legítimas que fuesen las reivindicaciones laborales del profesorado, y aun cuando no se consideró lesionado el contenido esencial del derecho a la educación con la supresión parcial de las actividades complementarias y extraescolares, dicha decisión debía ser coherente con los valores y objetivos del proyecto educativo del centro, aspecto que no fue justificado por la Administración educativa cántabra en su informe.

En este sentido, se trasladó a la consejería la necesidad de analizar los motivos que llevaron a las direcciones de los centros a aceptar una propuesta de los respectivos claustros carente de toda justificación educativa, y a no recoger en la programación general anual la propuesta de actividades extraescolares realizada por la asociación de madres y padres de alumnos al amparo de lo dispuesto en el mencionado Decreto 25/2010.

Asimismo, resultaba cuestionable para esta institución que la inspección educativa, encargada de supervisar la programación general anual para comprobar su adecuación a lo establecido en las disposiciones vigentes, no hubiera formulado sugerencias ni indicado las correcciones procedentes, al constatar la falta de legitimidad de la propuesta realizada por los claustros, máxime cuando era conocedora de las circunstancias en que fueron adoptados esos acuerdos.

Ante este cúmulo de circunstancias, se realizó una Sugerencia a la consejería para que valorase la posibilidad de modificar la programación general anual de los centros educativos y, particularmente, de los programas de actividades complementarias y extraescolares cuyas previsiones careciesen de la pertinente justificación pedagógica y educativa. Y que instruyese a los equipos directivos de los centros sobre la improcedencia de aprobar la programación general anual si su contenido no respondía a la finalidad propia de este instrumento, dando cuenta de ello a la inspección educativa para la adopción de las medidas correctoras o conciliadoras oportunas. Dicha Sugerencia ha sido atendida por la consejería (18016882).

7.2.7 Otras cuestiones relacionadas con la educación no universitaria

Libros de texto y demás materiales curriculares en formato digital

Es preciso tomar en consideración que las sucesivas ordenaciones del sistema educativo han venido confiriendo al currículo un carácter más abierto y favoreciendo la autonomía de los centros en aspectos didácticos y pedagógicos.

En particular, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), actualmente vigente con los cambios introducidos por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), en su disposición adicional cuarta determina que, en el ejercicio de la autonomía pedagógica, corresponde a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas.

De otra parte, cumpliendo con el mandato constitucional contenido en el artículo 27.1 de la Constitución, en el que se proclama que «la enseñanza básica es obligatoria y gratuita» y asigna a los poderes públicos la obligación de garantizarlo, la LOE dispone en su artículo 4.1 que «la enseñanza básica […] es obligatoria y gratuita para todas las personas», y en su artículo 88.2 impone sobre las administraciones educativas la obligación de dotar a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito.

En los últimos ejercicios ha podido constatarse que, en cumplimiento de este principio de gratuidad de las enseñanzas, un número significativo de comunidades

autónomas, habilitadas por los títulos competenciales en materia educativa consagrados en sus estatutos de autonomía, vienen regulando la gratuidad de los libros de texto y del material curricular a través de un sistema de préstamo de alcance universal que sustituye y supera el carácter limitado de las políticas públicas desarrolladas hasta la fecha mediante ayudas económicas directas.

Sin embargo, cuando se trata de libros en formato digital, su financiación solo incluye, en la mayoría de los casos, el coste de las licencias (software), el del acceso a la plataforma educativa, el servicio de mantenimiento y la red necesaria para el acceso a internet, pero no el de los equipos individualizados para el alumno (ordenadores o tabletas), que deben ser adquiridos por las familias al no poder asumir la Administración el coste que conlleva mantener una ratio de un equipo por alumno, lo que ha motivado las quejas de algunas familias, que han expresado su malestar por el alto coste de estos dispositivos y por la insuficiencia de las ayudas para la adquisición de este material.

Ante esta realidad, el Defensor del Pueblo, consciente de la necesaria integración curricular de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en los procesos de aprendizaje, debe expresar una vez más su preocupación ante la carga económica que supone para muchas familias la adquisición de estos dispositivos electrónicos y la ausencia de ayudas para compensarla. Asimismo, su rechazo frente a aquellas prácticas de los centros educativos consistentes en exigir un determinado dispositivo electrónico que, por sus singulares prestaciones, tienen un elevado coste y una comercialización restringida, ya que con ello se priva a las familias de la posibilidad de adquirirlos en los establecimientos comerciales de su libre elección, generando en muchos casos un sobrecoste que compromete aún más el derecho a la gratuidad de la enseñanza en la etapa obligatoria.

En relación con esta último aspecto, se ha formulado en este ejercicio una Recomendación a la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid,** dirigida a que adopte las medidas necesarias para que los centros educativos sostenidos con fondos públicos que impongan el uso de libros de texto en formato digital faciliten a todos los alumnos la posibilidad de adquirir los dispositivos electrónicos en cualquier establecimiento comercial sin restricciones.

La Administración educativa madrileña no ha dado respuesta, por el momento, a la citada Recomendación (19013366).

Modelos lingüísticos de las comunidades autónomas con lenguas cooficiales

A lo largo del ejercicio 2019 se han recibido diversas quejas de familias que expresan su disconformidad con el régimen lingüístico establecido en los proyectos educativos

implantados en los centros educativos de las comunidades autónomas con lenguas cooficiales.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han fijado al respecto, hasta este momento, unos criterios generales en garantía del derecho a la enseñanza en las dos lenguas oficiales, que han permitido ordenar el sistema educativo, sentando con ello una doctrina que es de obligada referencia en estos casos.

Así, el Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado la competencia para velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y el derecho a recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado, si bien ha manifestado que de la Constitución no se deriva el derecho a decidir que el proceso educativo se produzca solo en una de las lenguas cooficiales, elegida por los interesados, así como que corresponde a los poderes públicos, de acuerdo con la distribución competencial, determinar la presencia de las lenguas oficiales en el sistema educativo (SSTC 6/1982 y 31/2010).

También el Tribunal Constitucional atribuyó a las comunidades autónomas la competencia para determinar la proporción razonable de la enseñanza en lengua castellana y en la lengua oficial de la comunidad autónoma. Un criterio de razonabilidad que ha terminado fijando finalmente el Tribunal Supremo con un mínimo del 25 % para la enseñanza en castellano (SSTS 2548/2014, de 23 de abril de 2015, y 2549/2014, de 28 de abril de 2015).

En términos acordes con la citada doctrina jurisprudencial, la disposición adicional trigésimoctava de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), adicionada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), señala de forma expresa que las administraciones educativas autonómicas deberán «garantizar una oferta docente sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular en una proporción razonable».

En definitiva, el legislador básico y los tribunales exigen que al finalizar la enseñanza obligatoria se conozcan perfectamente las dos lenguas oficiales, dejando a la Administración educativa autonómica fijar cómo alcanzar este objetivo y la proporcionalidad de las lenguas vehiculares en sus programaciones educativas, que en ningún caso puede ser inferior al 25 % para la enseñanza en lengua castellana.

De otra parte, corresponde a los centros docentes, dentro del principio de autonomía y del marco general de la programación educativa diseñada por la Administración educativa autonómica, definir el tratamiento de las lenguas en su propio proyecto educativo (artículo 121.3 LOE). Si bien esta autonomía pedagógica no le exime del cumplimiento de la ley y de la doctrina de los tribunales sobre el tratamiento de las lenguas de enseñanza, de modo que los proyectos lingüísticos de centro han de

contemplar ambas lenguas vehiculares y de aprendizaje en una proporción razonable que se concretará en sus propuestas curriculares y programaciones didácticas.

En este contexto educativo, esta institución entiende que es primordial informar a las familias sobre la identidad del centro educativo, así como sus objetivos de formación y aprendizaje. Ello exige que los centros hagan públicos sus proyectos lingüísticos con objeto de facilitar su conocimiento por el conjunto de la comunidad educativa (artículo 121 LOE). También tienen que asegurar su debido respeto, como así lo previene el artículo 84.9 de la LOE: «[L]a matriculación de un alumno en un centro público o privado concertado supondrá respetar su proyecto educativo, sin perjuicio de los derechos reconocidos a los alumnos y a sus familias en las leyes y lo establecido en el apartado 3 de este artículo».

No obstante, en el caso de que, a juicio de los interesados, tal proyecto educativo no garantice una oferta docente «razonable» sostenida con fondos públicos o se promueva de algún modo la segregación lingüística, este posible incumplimiento ha de ser comprobado a través de los cauces constitucionalmente establecidos (artículo 153.c CE), y en este sentido adquiere pleno sentido el control de legalidad que viene ejerciendo la jurisdicción ordinaria (STC 14/2018, de 20 de febrero).

El Defensor del Pueblo debe expresar una vez más que la pacífica convivencia y el entendimiento entre los miembros de la comunidad educativa solo será posible con una educación respetuosa con las diferentes sensibilidades lingüísticas e ideológicas, pues la escuela es ante todo un lugar de aprendizaje y no un medio de instrumentalización ideológica o política (18014483, 19004458, 19011303 y otras).

Neutralidad ideológica en los centros docentes

Sobre la posible instrumentalización ideológica o política, a lo largo del año 2019, se ha continuado recibiendo quejas que denunciaban supuestos concretos relativos a que diversos centros e instalaciones educativas, en la mayoría de los casos de Cataluña, estaban siendo utilizados con fines de adoctrinamiento o para la realización de actos o instalación de símbolos de ideología política.

Ante la evidencia de que en numerosos edificios públicos de Cataluña se venían exhibiendo con carácter ocasional o permanente símbolos, pancartas y propaganda de naturaleza política y partidista, se formuló en marzo de 2019, a la consejería del **Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña** y a otras autoridades de la comunidad autónoma, el Recordatorio del deber legal de «Respetar la neutralidad ideológica en las fachadas e interior de los edificios públicos, pues la apariencia de imparcialidad es complemento necesario del deber de las administraciones públicas a

que se refieren el artículo 103.1 de la Constitución española y el artículo 30.2 del Estatuto de Cataluña» (18009351).

Parece innecesario insistir en que nuestro sistema educativo ha de configurarse de acuerdo con los valores y principios democráticos de la Constitución, sin que la libertad ideológica, ni su concreción en las libertades de pensamiento y expresión, ni la libertad de cátedra puedan justificar actos de adoctrinamiento en el ámbito educativo.

En este ámbito es el proyecto educativo y la programación general anual, aprobados por el director previa consulta al Consejo Escolar, lo que debe enmarcar la actividad, tanto lectiva y docente como complementaria, que en cada centro se desarrolle. Y los miembros de la comunidad educativa deben respetar el proyecto y la programación, sin utilizar su pertenencia a esa comunidad para finalidades y objetivos ajenos a los propios de las instituciones educativas. Cierto es que los centros educativos no son ajenos al entorno en el que se encuentran, pero ello no justifica que se utilicen con mayor o menor intensidad para la promoción de ideas o posiciones políticas y con independencia de la legitimidad que estas puedan tener.

En consecuencia, debe reiterarse lo ya expresado por el Defensor del Pueblo en el mes de septiembre de 2018, que hizo pública una declaración institucional en la que manifestó que los poderes públicos deben respetar el principio de neutralidad ideológica propio de una sociedad pluralista, y que ello es incompatible con la presencia en los edificios públicos —máxime si dicha presencia es permanente— de símbolos propios de una ideología, el respeto a la cual debe cohonestarse con el respeto a las demás que concurren en una sociedad libre, abierta, democrática y tolerante.

La responsabilidad inmediata de dar cumplimiento efectivo a ese deber de neutralidad en los centros docentes corresponde a las autoridades educativas autonómicas en razón de las competencias asumidas. Y es a la inspección educativa correspondiente a la que le corresponde, entre otras tareas la de supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos; la de velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo; y, asimismo, la de asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones (artículo 151 LOE).

El Defensor del Pueblo, en el ejercicio de la responsabilidad que le confiere el artículo 54 de la Constitución, seguirá promoviendo el respeto por los poderes públicos del principio de neutralidad ideológica propio de una sociedad pluralista instando de dichas autoridades las actuaciones precisas para su plena garantía (18014483, 19019362, 19019501 y otras). A este respecto, puede consultarse el epígrafe del

presente informe relativo a la «Neutralidad ideológica de las administraciones públicas» (3.3).

7.3 EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

7.3.1 Procedimientos de admisión en la universidad

Contenido de las pruebas de acceso a la universidad

En los últimos años son frecuentes las quejas que plantean cuestiones relativas al régimen jurídico aplicable a los procedimientos de acceso a la universidad, y cada vez más numerosas las que cuestionan los términos en los que se aplican estos procedimientos por las diferentes comunidades autónomas.

En un elevado porcentaje de estas quejas, los afectados aludían al distinto grado de dificultad de los exámenes de los que constaban las Pruebas de Evaluación de Bachillerato para el Acceso a la Universidad, en función de la comunidad autónoma en las que se realizaron, cuestión que consideraban esencial por la incidencia que tiene la calificación obtenida para participar en cualquier proceso de concurrencia competitiva en los que aquella resulta decisiva, y especialmente para obtener una mayor o menor preferencia para elegir los estudios universitarios más demandados.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, establecía el calendario de implantación de los diferentes aspectos de la reforma educativa, y disponía que las características de las pruebas y los procedimientos de la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato serían comunes para el conjunto del Estado, por lo que se diseñarían por el ministerio competente en la materia, correspondiendo a las administraciones educativas de las comunidades autónomas la realización material de las pruebas.

Con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, quedó ampliado el plazo inicialmente establecido para la implantación de las citadas evaluaciones, de manera que, mientras se llevaran a cabo las negociaciones que deben concluir con el Pacto de Estado Social y Político por la Educación, para la evaluación final de bachillerato se realizaría una prueba de características semejantes a la antigua prueba de acceso a la universidad, y válida a los solos efectos de este acceso.

Con la Orden PCI/12/2019, de 14 de enero, se determinaron las características, el diseño y el contenido de la evaluación de bachillerato para el acceso a la universidad, y las fechas máximas de realización y de resolución de los procedimientos de revisión de las calificaciones obtenidas en el curso 2018-2019.

La citada disposición se dictó de conformidad con las previsiones legales y reglamentarias vigentes en este ámbito, y al amparo del artículo 149.1.30 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Y en su articulado prevé que sean las administraciones educativas, en colaboración con las universidades, las que organicen la realización material de las pruebas que configuran la evaluación de bachillerato para el acceso a la universidad.

Esta realización material comprende la redacción de los exámenes y la elaboración de las guías de codificación y corrección, aplicación de las pruebas, concreción de las fechas de las convocatorias y de los procedimientos de revisión de las calificaciones; coordinación de centros docentes, universidades y profesorado, designación de tribunales y órganos de calificación, resolución de las reclamaciones e información a la comunidad educativa.

Es cierto que no es exigible que el tratamiento normativo que se realice sobre esta materia sea idéntico por parte de las distintas administraciones competentes de las comunidades autónomas, ya que, aunque deban actuar dentro de los límites generales señalados por la normativa básica del Estado, en el ejercicio de su autonomía orientan su acción de gobierno en función de su política propia, que en materia de acceso a la universidad reflejan en los decretos y órdenes que la regulan.

Pero el incremento de las quejas en las que se valora negativamente el distinto tratamiento que cada comunidad autónoma aplica a la organización de las pruebas, unido a los datos llegados a esta institución en el mes de junio de 2019 respecto a la desproporcionada dificultad del contenido del examen de Matemáticas II en las pruebas de acceso convocadas por la Comunitat Valenciana, motivaron el inicio de oficio de una actuación ante la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional del Ministerio de Educación y Formación Profesional,** y ante la **Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades,** dirigida a conocer las posibles medidas normativas o de cualquier índole que pudieran adoptarse a nivel estatal, para tratar de evitar el distinto nivel de dificultad que denunciaban los afectados y que reflejaban estas noticias.

La primera respuesta sobre esta cuestión, elaborada en junio de 2019 por la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, recogía diversas consideraciones. Comenzaban por cuestionar la objetividad del término «distinto grado de dificultad de los exámenes», que mencionaban los firmantes de las quejas, y alegaba que se trataba de un término mediatizado por la interpretación y, por tanto, de difícil comprensión.

Además, el ministerio precisaba que, en el proceso de acceso a la universidad correspondiente a la convocatoria ordinaria del curso al que se referían las quejas recibidas durante 2019, el número de incidencias registradas había sido irrelevante, haciendo notar que, pese a las reclamaciones presentadas en relación con la prueba desarrollada en la Comunitat Valenciana, a la que se referían las noticias aludidas, el examen se había ajustado al currículum y podía resolverse sin problemas.

Respecto a la posible adopción a nivel estatal de medidas normativas para evitar el distinto nivel de dificultad que denunciaban los afectados, señalaba el ministerio que una propuesta normativa con tendencia a homogeneizar el sistema de acceso exigiría la intervención del Parlamento para modificar el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implementación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Y añadía que un posible acuerdo político y administrativo entre las distintas partes territoriales, incluidas las universidades, para revisar el sistema de acceso a la universidad, con el fin de poder evaluar de manera homogénea el esfuerzo de todos los estudiantes que concurran a estas pruebas en todo el territorio nacional, requeriría su previo debate en la Conferencia Sectorial de Educación. Señalaba que para promover este posible acuerdo sería necesario contar previamente con las dificultades a las que se enfrentaría el proceso, puesto que en un examen de acceso a la universidad, en la medida que exige a los estudiantes unos determinados conocimientos preseleccionados, se concentrarían pugnas políticas, culturales e históricas.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación, a través de su Secretaría General de Universidades, añadía a lo anterior que, de conformidad con los reglamentos que desarrollan las estructuras orgánicas básicas del Ministerio de Educación y Formación Profesional y del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, las posibles medidas normativas habrían de adoptarse de manera coordinada por ambos ministerios, actuaciones que deberían ser abordadas una vez quedaran definitivamente constituidos los nuevos gobiernos, tanto el de España, como, en su caso, los autonómicos.

Teniendo en cuenta que, en todo caso, las resoluciones que origine esa actuación de oficio precisarán del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, y pese a lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, esta institución resolvió en octubre de 2019 suspenderla, para volver a reanudarla una vez estuviera definitivamente constituido el nuevo Gobierno y establecidas las competencias y estructuras de los departamentos ministeriales relacionados con esta materia (19012028, 19012082 y 19012422, entre otras).

Seguimiento de las medidas para facilitar el acceso prioritario a la universidad de los estudiantes afectados de circunstancias personales de discapacidad

En similar situación de suspenso se encuentra la puesta en práctica de una de las recomendaciones formuladas en su día ante los organismos estatales y autonómicos competentes en materia de enseñanza universitaria, y ante todas las universidades públicas españolas, dirigidas a garantizar la observancia del derecho de acceso preferente a las universidades que tienen legalmente reconocido los estudiantes con necesidades educativas especiales, asociadas a circunstancias personales de discapacidad, y especialmente a facilitar que todas las solicitudes de admisión que reúnan las condiciones requeridas, se incorporen al porcentaje de plazas de acceso a la universidad que la normativa estatal obliga a reservar para los estudiantes afectados de necesidades educativas especiales.

Como ya se recogía en los informes de 2017 y 2018, con motivo de varias actuaciones iniciadas de oficio ante todas las autoridades con competencia en la materia, se formularon diversas recomendaciones, que habían sido aceptadas en su práctica totalidad.

Una de estas recomendaciones, dirigida a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** del entonces **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** se refería a la necesidad de que se establecieran por el Estado los criterios normativos básicos sobre el procedimiento al que deben acogerse los estudiantes para acreditar sus específicas circunstancias de discapacidad ante las universidades, con el fin de poder ejercer con normalidad su derecho a acceder a ellas a través del cupo de reserva correspondiente, lo que implicaba la modificación del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se estableció la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado.

Este organismo comunicó ya en 2017, y reiteró en 2018, que se encontraba incorporada al plan normativo del Gobierno la modificación del citado Real Decreto 412/2014, y que para esta modificación serían tomados en consideración los términos recomendados por el Defensor del Pueblo, coincidentes con las conclusiones a las que llegó la comisión de trabajo constituida en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria en su momento.

En la actualidad persiste la necesidad de establecer criterios básicos sobre la forma de acreditar las circunstancias especiales de estos alumnos, dada la dificultad que supone la ausencia de un marco legislativo general que permita a las comunidades autónomas avanzar de manera coordinada en esta materia, por lo que cabe lamentar que la Recomendación inicialmente aceptada permanezca aún pendiente de su puesta en práctica, por lo que, una vez constituido el nuevo Gobierno, debería reanudarse su

estudio junto al resto de planteamientos que, también en el ámbito del acceso a la universidad, aconsejan abordar un profundo estudio de las normas vigentes en la materia (15000448, 17006557, 17006560 y varias más).

Inconvenientes para el acceso a la universidad surgidos por la descoordinación de los calendarios académicos de las distintas universidades españolas

De conformidad con el mandato contenido en el Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulaban las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, mediante Orden PCI/12/2019, de 14 de enero, se establecieron las características, el diseño y el contenido de la evaluación de bachillerato para el acceso a la universidad, fijando unas fechas límite para la realización de las pruebas por las comunidades autónomas, y para la publicación de los resultados provisionales.

Esta norma señalaba que las pruebas correspondientes a las convocatorias ordinarias organizadas por las comunidades autónomas debían finalizar antes del 15 de junio de 2019, y antes del 28 de junio la publicación de sus resultados provisionales.

En cuanto a las convocatorias extraordinarias, la citada orden señalaba dos fechas límite, en función de si la Administración educativa competente determinara celebrar la convocatoria extraordinaria en el mes de julio o en el mes de septiembre. En el primer caso sería antes del 13 de julio de 2019, debiendo publicarse los resultados provisionales antes del 20 de julio de 2019; o bien antes del día 14 de septiembre de 2019, en el segundo caso, cuyos resultados debían publicarse por las universidades antes del 21 de septiembre de 2019.

En el curso académico analizado durante 2019 se volvieron a detectar las dificultades que en ocasiones afectan a los estudiantes que se presentan a las pruebas organizadas por universidades que aún celebran la convocatoria extraordinaria durante el mes de septiembre (universidades de Andalucía, Aragón, Cataluña y Murcia), debido a la imposibilidad de disponer a tiempo de los datos académicos requeridos para participar en los procesos de acceso a la universidad, o en cualquier proceso selectivo que se convoque en régimen de concurrencia competitiva en el que los aspirantes deban aportar sus certificaciones académicas durante el mes de septiembre.

El establecimiento de los calendarios académicos es competencia que corresponde a las distintas universidades, e implica cambios y planteamientos que afectan a muchos parámetros y que deben ser considerados globalmente por las comunidades autónomas y por las propias universidades, por lo que los órganos de coordinación y de cooperación en materia universitaria constituidos por el Consejo de Universidades y por la Conferencia General de Política Universitaria, son los cauces

apropiados para lograr la máxima armonización en los calendarios de las distintas universidades.

Partiendo de ello, el Defensor del Pueblo dirigió en su momento una Recomendación a la **Secretaría General de Universidades**, para que fuera incluido en el orden del día de los siguientes plenos de la Conferencia General de Política Universitaria y del Consejo de Universidades, el establecimiento de criterios generales dirigidos a armonizar los calendarios académicos de todas las universidades, de manera que los exámenes correspondientes a las convocatorias extraordinarias se celebren en todas ellas durante los meses de junio o julio.

Aunque esta Recomendación fue aceptada en el año 2016, permanece aún pendiente su puesta en práctica, por lo que continúan planteándose quejas por estudiantes a los que se les deniega inicialmente la plaza solicitada en primera opción, pese a ser su calificación de las pruebas superior a la del último alumno admitido, por el hecho de habérsele comunicado fuera de plazo su nueva calificación, después de haber solicitado la revisión de alguno de los exámenes de las pruebas de acceso.

Cuando se plantean estos supuestos, los órganos universitarios deben revisar la actuación denegatoria inicial para constatar si la nueva calificación con la que se pretende acceder a unos estudios concretos es superior a la del último alumno admitido. Si bien los casos analizados durante 2019 se solucionaron en sentido positivo, una vez modificadas las notas de corte de los reclamantes, en todos ellos se requirió el inicio de la vía de reclamación administrativa por parte del alumno, por habérsele proporcionado la nueva calificación fuera de los plazos otorgados para acreditarla.

Todo ello evidencia que la descoordinación de plazos para la realización de los procedimientos de admisión de alumnos por parte de las universidades, y de sus calendarios académicos, obliga a los estudiantes a iniciar vías de reclamación que enlentecen estos procedimientos, pudiendo llegar a impedirles participar en procesos de concurrencia competitiva para los que deban aportar resultados académicos universitarios. Esta situación actualiza la conveniencia de abordar el cumplimiento efectivo de la Recomendación formulada en su día por el Defensor del Pueblo, respecto a la necesidad de que sean establecidos los criterios generales dirigidos a armonizar los calendarios académicos de todas las universidades (19016248, 19020334 y 19022142, entre otras).

Dificultades para obtener ejemplares en lengua castellana durante la realización de las pruebas de acceso en Cataluña

Algunas quejas recibidas durante 2019 hacían referencia a las dificultades que decían haber encontrado los estudiantes que se presentaron a las pruebas de evaluación para

el acceso a la universidad celebradas en la Comunidad Autónoma de Cataluña, a la hora de acceder a los enunciados del examen en lengua castellana. Además de denunciar el escaso número de exámenes impresos en castellano, en estas quejas se cuestionaba que fuera necesario reclamarlo individualmente en el aula, una vez repartidos los ejemplares redactados en catalán, y también que se tomara nota de ello en el apartado de «incidencias» de la prueba.

En una de las quejas se facilitaba una copia de las instrucciones dadas por la Oficina de Acceso a la Universidad del Consejo Interuniversitario de Cataluña al personal que vigilaba las pruebas, celebradas en junio de 2019, acerca del funcionamiento de los tribunales. En una de estas instrucciones se ordenaba expresamente «repartir primero los enunciados de examen en catalán y solo, si algún alumno lo solicita, darle la versión en castellano y recuperar la versión en catalán. Hacerlo constar en el informe».

Iniciadas actuaciones informativas sobre el alcance y la justificación de estas instrucciones, el **Consejo Interuniversitario de Cataluña** alegó que los enunciados de examen se reparten en catalán porque es la lengua de uso mayoritario en las pruebas de acceso a la universidad (el 95,30 %, según datos contabilizados en 2017), y que nunca se identifica a los estudiantes que solicitan el enunciado en lengua distinta al catalán.

Respecto a la necesidad de hacer constar el número de solicitudes de enunciados en castellano, el órgano informante señaló que es estrictamente a efectos de organización y logísticos, precisando que el número de exámenes distribuidos en castellano no mantiene un patrón uniforme y por tanto debe ser contabilizado para la contratación futura de los enunciados. Por último, mantenía, contra lo alegado en las quejas recibidas, que todos los tribunales dispusieron de enunciados en castellano de todas las materias, a excepción de los relativos a los exámenes de lengua y literatura catalana, literatura catalana y lengua extranjera.

Aunque estas actuaciones quedaron finalizadas con la información proporcionada, debe insistirse en la necesidad de que en estos procedimientos quede garantizado en todo momento, no solo la confidencialidad de las pruebas y el carácter anónimo de los datos de los estudiantes, sino también la obligación de las administraciones competentes de adoptar medidas para asegurar el cumplimiento del principio de igualdad en el acceso a la universidad, y específicamente el respeto del derecho de los alumnos a utilizar, a su elección, cualquiera de las lenguas oficiales de la comunidad autónoma en la que se halle el centro en que se examinan (19012498 y 19012630, entre otras).

Inadmisiones para cursar un máster pese al cumplimiento de los requisitos objetivos de acceso

Con motivo de la tramitación de una queja relativa a las denegaciones de la Universidad Complutense de Madrid, a partir del curso 2016-2017, a las sucesivas solicitudes de admisión a un máster por un estudiante que cumplía todos los requisitos requeridos por la universidad para ello, fue necesario solicitar en reiteradas ocasiones a su rector un informe del motivo de las denegaciones, ya que el reclamante lo atribuía a la sanción que se le había impuesto en su día, y que ya había cumplido, de inhabilitación temporal para cursar estudios oficiales de máster en la Facultad de Ciencias Químicas durante los cursos 2014-2015 y 2015-2016; así como de la ausencia de respuesta expresa a la reclamación y recurso presentados por el interesado.

En el curso de las actuaciones, se dirigió, en junio de 2019, al rector de la **Universidad Complutense de Madrid** una Sugerencia para que fueran resueltos con la máxima celeridad los escritos de reclamación y recurso del interesado, y un Recordatorio de su deber legal de adoptar las medidas correctoras necesarias, en su calidad de máxima autoridad de la citada universidad, para que fueran observados los preceptos legales y reglamentarios que habían quedado desatendidos en la tramitación de las solicitudes de admisión del reclamante.

Tras comunicar el rector que ya habían sido resueltos la reclamación y recurso del aspirante, se solicitó la emisión de un informe documentado. En septiembre de 2019 el nuevo rector nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid remitió un nuevo oficio, en el que reconocía que la reclamación y recurso del interesado no llegaron en su día al órgano competente para su estudio y resolución, por lo que permanecían pendientes de respuesta.

Aseguraba en su oficio el nuevo rector haber dado instrucciones para que, en cumplimiento de las resoluciones del Defensor del Pueblo, se contestaran ambos escritos en el menor plazo posible. Finalmente, fueron expresamente resueltos, así como admitido el aspirante en la citada universidad para la realización del repetido máster, lo que permitió al interesado matricularse en el curso 2019-2020, así como la conclusión favorable de las actuaciones (18018889).

7.3.2 Otras cuestiones académicas universitarias

Servicio de Intérprete de Lengua de Signos en la Universidad de La Laguna (Tenerife)

Con motivo de la queja presentada por una estudiante de la Universidad de La Laguna, en San Cristóbal de la Laguna, Tenerife, con discapacidad auditiva, acogida al Programa

de Atención a Estudiantes con Necesidades Específicas de Apoyo Educativo, se tuvo conocimiento de las dificultades que supone en ocasiones para las universidades atender las necesidades de estos alumnos de manera continuada y suficiente.

En este supuesto, el intérprete de lengua de signos española que había estado asistiendo a la estudiante desde comienzo de curso había dejado de hacerlo algunos meses después por cuestiones de carácter personal y laboral, encontrándose la alumna desde entonces sin ayuda para seguir adecuadamente los estudios de grado de Maestro en Educación Infantil en los que estaba matriculada.

Aunque las ayudas asistenciales no forman parte de las prestaciones básicas a las que vienen legalmente obligadas las universidades, ya que son las administraciones territoriales las que deben financiar la totalidad de los derechos, el sometimiento a la ley de las ayudas asistenciales de las universidades conlleva que con excesiva frecuencia su efectividad esté condicionada a la existencia de crédito suficiente.

Los Estatutos de la Universidad de La Laguna prevén la creación de un servicio de atención social, en cuyo ámbito competencial se incluye garantizar la igualdad de oportunidades de los miembros de la comunidad universitaria que presentan algún tipo de discapacidad, así como la gestión de ayudas para aquellos miembros de la comunidad universitaria con necesidades educativas especiales y/o problemática social.

Iniciadas actuaciones informativas acerca del supuesto que afectaba a la reclamante, el rector de la **Universidad de La Laguna** alegaba, que las actuaciones de la universidad en esta materia se enmarcan en las previsiones contenidas en el Real Decreto Legislativo 1/2013, texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuyo artículo 58 establece que la financiación de las distintas prestaciones, subsidios, atenciones y servicios que recoge esta ley a favor de las personas con discapacidad deben cubrirse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y a los de las comunidades autónomas y entidades locales, de acuerdo con las competencias que les correspondan respectivamente.

La citada previsión legal adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la política asistencial que ofrecen las universidades se encuentra fuera del catálogo de prestaciones y funciones que constituyen su objeto propio como instituciones de educación superior. Y, por tanto, las partidas económicas que dan soporte a esta política asistencial están excluidas de la estructura obligatoria de prestaciones a las que tienen derecho automático los usuarios de la universidad, quedando supeditada la extensión e intensidad de las ayudas sociales a la capacidad financiera de aquella, que en la Universidad de La Laguna, según los datos facilitados por su rector, depende de transferencias corrientes de la Comunidad Autónoma de Canarias en un porcentaje superior al 85 % de su presupuesto.

Según estos mismos datos, junto al crédito de 39.000 euros de presupuesto propio, esta universidad obtuvo para 2019 financiación externa derivada de un convenio suscrito con una entidad bancaria, lo que permitió un incremento de 37.500 euros hasta el acumulado global de 76.500 euros que aprobó el Consejo Social de la universidad. De este modo, siguiendo el mandato estatutario y las obligaciones legales que afectan a la universidad en esta materia, se viene desarrollando por esta universidad un programa específico de atención a la discapacidad, donde se incluye una convocatoria anual de ayudas dirigida a varias contingencias, siendo una de ellas la discapacidad auditiva.

En cuanto a la cantidad y calidad de los recursos puestos por la universidad a disposición del programa, el rector manifestaba que eran los idóneos, tanto en su financiación como en la cobertura de servicios, porque hasta que se produjo el supuesto que afectó a la estudiante que promovía la queja siempre se había garantizado a cada alumno con discapacidad auditiva la asignación de un intérprete de lengua de signos española, incluso en cursos académicos con grandes dificultades para conseguirlo.

Analizados todas las circunstancias y datos alegados por la universidad, se pudo deducir que la experiencia negativa que afectó a la estudiante que firmaba esta queja debía considerarse de excepcional, ya que los obstáculos genéricos que al parecer venían dificultando la gestión global del programa específico de atención a la discapacidad se vieron en este supuesto agravados puntualmente por una renuncia sobrevenida del intérprete que asistía a la interesada, sin margen de reacción y con fracaso de las gestiones alternativas llevadas a cabo desde la universidad.

Sin embargo, la alumna no había quedado totalmente desasistida del servicio de interpretación, puesto que se pudo alcanzar un acuerdo con los intérpretes de lengua de signos española activos que habían sido previamente seleccionados y asignados por la universidad, con el fin de que extendieran su prestación en su favor de manera coordinada y conforme a las demandas de servicio que planteaba la estudiante.

Tras realizar una ponderación entre la obligación legal que debía observar la Universidad de La Laguna, las necesidades que presentaba la reclamante, y la capacidad operativa de la universidad para cubrirlas con los recursos humanos, técnicos y económicos del programa específico de atención a la discapacidad, no fue posible apreciar la existencia de una actuación irregular de la universidad investigada.

Sin embargo, el planteamiento general de esta queja lleva a considerar que el actual aumento en el número de matrículas de estudiantes con discapacidad en las universidades es una evidencia del gradual progreso en el ámbito de la equidad de la sociedad actual, pero también supone un incremento proporcional de los gastos para las universidades que, de no compensarse adecuadamente, repercutirá no solo en la calidad del servicio prestado al alumnado, sino también en la capacidad de las universidades

para afrontar los gastos del resto de medidas técnicas con las que han de contar para lograr el adecuado avance del estudiante con discapacidad en su proceso de aprendizaje, así como para emprender nuevas acciones que faciliten el acceso y la participación de todos los estudiantes con discapacidad, sean cuales sean sus necesidades concretas.

Por tanto, debe hacerse mención en este informe a que, para lograr la más rápida y eficaz integración social de las personas afectadas de discapacidad, y el máximo respeto a sus derechos constitucionales, debe asumirse por todos los órganos y autoridades con competencia en la materia la necesidad de contribuir, no solo al mantenimiento y mejora de los mecanismos asistenciales que puedan precisar los afectados en su condición de estudiantes universitarios, sino también los recursos económicos que se requieran para ello, cuya financiación, tal y como prevé el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, debe efectuarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y a los de las comunidades autónomas y entidades locales, de acuerdo con las competencias que les correspondan respectivamente (19009121).

Incidentes en las universidades públicas catalanas en octubre de 2019

Fueron numerosas las quejas recibidas, durante los últimos meses del año, en relación con los incidentes ocurridos en las universidades públicas de Cataluña a raíz de la publicación, en octubre de 2019, de la Sentencia del Tribunal Supremo 459/2019, así como con los manifiestos aprobados por los claustros de estas universidades respecto de dicha sentencia, alegando que eran contrarios a la obligada neutralidad de las instituciones académicas universitarias.

Se aludía en estas quejas a la vulneración de la libertad de cátedra y del derecho a la educación, al haberse impedido coactivamente en determinadas fechas del mes de octubre de 2019 el ejercicio de la docencia y el acceso a las aulas, suspendiéndose además la actividad académica en línea con lo pretendido por quienes trataban de impedir dicha actividad, sin que por parte de las autoridades competentes de la Generalitat de Cataluña se adoptaran medidas reparadoras.

Junto a lo anterior, se manifestaba por los reclamantes que, a través de los manifiestos aprobados por los claustros de dichas universidades, se había infringido la libertad ideológica y la neutralidad política de las universidades públicas de Cataluña, ya que se adoptaban en ellos posicionamientos políticos concretos y no suscritos por buena parte de la comunidad universitaria, de la cual el claustro universitario es el máximo órgano de representación.

Analizadas estas quejas, en noviembre de 2019 se resolvió realizar una actuación informativa ante la **Universidad Autónoma de Barcelona,** la **Universidad Politécnica de Cataluña,** la **Universidad Pompeu Fabra (Barcelona),** la **Universidad Rovira i Virgili (Tarragona),** la **Universidad de Barcelona,** la **Universidad de Girona,** y la **Universidad de Lleida**, con el fin de conocer las medidas adoptadas para garantizar los derechos de los miembros de la comunidad universitaria, y especialmente la libertad de cátedra y el derecho a la educación, así como en relación con el mantenimiento de la neutralidad política de esa institución académica y de sus órganos de representación, teniendo en cuenta, en lo que hace a este último, el criterio de la Junta Electoral Central expresado en sus acuerdos 727 y 728 de 2019.

En diciembre 2019 y enero 2020 se recibieron las respuestas de las universidades de Lleida, Rovira i Virgili y Autónoma de Barcelona, encontrándose aún pendientes las respuestas del resto de universidades consultadas en la fecha en la que se elaboraba este informe.

El rector de la Universidad de Lleida señaló que la obligación de la universidad frente a la sociedad es garantizar el derecho que todos los alumnos tienen a realizar sus actividades académicas de forma normal y adecuada. Por lo que, al ser ocupado el edificio del rectorado por un grupo de personas durante cuatro días en las fechas inmediatamente posteriores a la publicación de la citada sentencia judicial, fue denunciada esta situación públicamente por el equipo de gobierno de la universidad en repetidas ocasiones, dado que con ello se impedía que todos los estudiantes y profesores de la Facultad de Letras pudieran desarrollar las clases programadas, y que el personal de administración y servicios de este edificio, donde se ubican la mayoría de los servicios centrales de la universidad, pudiera realizar su trabajo habitual, lo que creaba alteraciones administrativas relevantes.

Ante esta situación se intentó preservar las instalaciones, documentación y mobiliario del edificio, así como minimizar el impacto de esta ocupación, reubicando al personal de administración y servicios en otros campus. El rector consultado señalaba que, aunque los estudiantes no tienen estrictamente derecho a la huelga, en la práctica se ha asimilado consuetudinariamente, por lo que la universidad optó por combinar los derechos de los estudiantes que deseaban participar en ella con los que deseaban trabajar o estudiar normalmente.

Para ello, se decidió realizar una interpretación flexible de la normativa de evaluación vigente en la universidad, permitiendo que los estudiantes solicitaran la evaluación única durante los primeros quince días de cualquier asignatura, abriendo un período excepcional para solicitar dicha evaluación, aunque había tenido un escaso seguimiento, ya que formalizaron esta solicitud solo 23 estudiantes de los casi 11.000 matriculados en la Universidad de Lleida.

Según los datos ofrecidos por el rector de la citada universidad, durante los días de huelga se recomendó a los profesores no desarrollar actividades de evaluación, con el fin de garantizar el derecho de los estudiantes a participar en la huelga, y el derecho a no hacerlo, aunque las actividades de formación se llevaron a cabo con normalidad.

Por último, se convocó un claustro extraordinario para debatir y decidir el posicionamiento de la universidad frente a la arriba citada sentencia, presentándose distintas propuestas, y aprobándose un manifiesto similar al de otras universidades, junto con algunas otras resoluciones presentadas también en las propuestas de votación. Y precisa que, aunque la universidad no recibió notificación alguna de la Junta Electoral Central, se decidió mantener la neutralidad política en los espacios de la universidad, retirando pancartas y banderas independentistas.

El rector de la Universidad Rovira i Virgili señalaba en su respuesta que para compatibilizar el interés y los derechos de todos los miembros de la universidad, tanto los que deseaban manifestarse como los que no, el consejo de gobierno aprobó la posibilidad de que los estudiantes que así lo desearan, pudieran optar por una evaluación periódica o una evaluación única en las materias que no precisaran su presencia para poder ser posteriormente evaluados, considerando que con ello no se afectaba a la libertad de cátedra.

Respecto a la neutralidad ideológica de la universidad, y en especial sobre los manifiestos aprobados por el claustro universitario, en octubre de 2019, el órgano consultado señalaba que el criterio hecho público en su momento por el Defensor del Pueblo, en el tema referente a la neutralidad ideológica, es el principio que rige la Universidad Rovira i Virgili, al menos desde el inicio de su mandato como rector.

También manifestaba que, al no ser el claustro universitario que dictó la declaración en contra de la sentencia un órgano de gobierno, ni siquiera un órgano de representación de la universidad, sino un órgano de representación de la comunidad universitaria, se decidió respetar la libertad de expresión de los miembros de la comunidad universitaria que lo dictó, si bien no se publicó en la web de la universidad, por no ser una declaración institucional ni representar a dicha institución universitaria.

El rector de la Universidad Autónoma de Barcelona aclaraba en su oficio que en ningún momento se suspendieron las clases, sino que se adoptaron medidas para permitir que los miembros de la comunidad universitaria pudieran ejercer individualmente los derechos y libertades que les corresponden, tanto al amparo de la autonomía de las universidades como a la libertad de cátedra, de estudio y de investigación, y atendiendo al derecho de los estudiantes universitarios a la libertad de expresión, de reunión y de asociación en el ámbito universitario.

Ante las manifestaciones originadas tras la publicación de la Sentencia 459/2019, que según las quejas recibidas provocaron la imposibilidad de acceder a las aulas y a desarrollar una actividad lectiva normal, el rector de esta universidad señalaba que, a su juicio, el derecho a la libertad de expresión y manifestación de unos no debe impedir el derecho al estudio y a la docencia de otros, por lo que rechazaba cualquier posible vulneración de los mismos.

Y sobre la posible infracción de la libertad ideológica y la neutralidad política de la universidad a través de los manifiestos de los claustros en los que se adoptaron posicionamientos políticos concretos, el rector informante aludía a que el claustro universitario es el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria y en él están representados los distintos sectores de esta, por lo que tienen competencia para conocer y debatir las líneas generales de la política de la universidad y para formular recomendaciones, propuestas y declaraciones institucionales.

Por tanto, consideraba que el Claustro de la Universidad Autónoma de Barcelona, reunido el 21 de octubre del 2019, al votar y aprobar por mayoría, en uso de sus competencias, una declaración institucional sobre la situación política-social de Cataluña, no vulneró la libertad ideológica y de neutralidad política de la universidad.

Concluía el citado rector su informe señalando que en las universidades conviven diferentes ideologías, que tienen su expresión y debate de forma democrática en los distintos ámbitos y niveles de la comunidad universitaria, y que es en este intercambio democrático donde se alcanzan los acuerdos, se respetan las discrepancias y se desarrolla la actividad docente e investigadora (19020943, 19020042 y 19020277, entre otras).

Las universidades, como instituciones vinculadas al cumplimiento de los fines que les asigna el ordenamiento jurídico, están integradas por personas con diversidad ideológica, por lo que, a juicio de esta institución, sus órganos de gobierno, cuando ejercen sus funciones, deben respetar esa diversidad sin asumir o presentar como propia de la institución una determinada posición ideológica. Por lo demás, las universidades públicas, como las demás instituciones que ostentan este carácter, deben respetar el principio de neutralidad ideológica que es exigible a todas ellas en una sociedad plural y democrática.

7.3.3 Obtención de títulos universitarios oficiales

Expedición de títulos de enseñanzas ya extinguidas

En el curso de la tramitación de una queja planteada por un ciudadano que había finalizado en 2018 los estudios de Ingeniería de Telecomunicación en la Universidad de

Sevilla, se comprobó que a los estudiantes que habían finalizado en fecha posterior al 30 de septiembre de 2017 los estudios de enseñanzas extinguidas, no se les estaba expidiendo el título correspondiente por las universidades, debido a que el Ministerio de Ciencia, Investigación y Universidades mantenía bloqueada la inscripción en el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales (RNTUO) los títulos de planes extinguidos. En consecuencia, las universidades no tenían permitido expedir, hasta tanto se produjera dicha inscripción, ni la cartulina material de los títulos, ni tampoco el certificado sustitutorio.

Estas dificultades tenían su origen en el contenido de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establecía la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, en cuyo apartado a) señalaba que los estudios universitarios oficiales pertenecientes a anteriores ordenaciones quedarían definitivamente extinguidos el 30 de septiembre de 2015, sin perjuicio de que, haciendo uso de la previsión contenida en esta misma disposición, las universidades organizaran, al menos, cuatro convocatorias en los dos cursos académicos siguientes a la citada fecha de extinción.

La expresión, «al menos», referida a las convocatorias implicaba, según lo señalado por el ministerio citado, que las universidades podrían ofertar un mayor número de convocatorias, pero siempre circunscribiéndose a los dos cursos académicos siguientes a la fecha límite de extinción, es decir, al 30 de septiembre de 2015, por lo que en ningún caso la citada disposición ampararía convocatorias de exámenes llevadas a cabo más allá del 30 de septiembre de 2017.

En consecuencia, el 30 de septiembre de 2017 era la fecha que debía entenderse como fecha límite para que los estudiantes que hubieran iniciado estudios oficiales de la anterior ordenación de enseñanzas, acreditaran la completa finalización de sus respectivos planes de estudios. Y de no ser así, la Secretaría General de Universidades señalaba que a tales estudiantes les correspondía incorporarse a las nuevas enseñanzas, previa admisión por la universidad y, de acuerdo con lo establecido en el citado Real Decreto 1393/2007 y en la normativa de la propia universidad, de conformidad con el procedimiento de adaptación de los estudiantes al nuevo plan de estudios.

Iniciadas actuaciones ante la **Secretaría General de Universidades del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades,** fue publicado el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprobaba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación, cuya disposición final modificaba el repetido Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, incorporando la letra e) a su disposición transitoria segunda. En la nueva redacción se prevé que, sin perjuicio de las responsabilidades en que hubieran podido incurrir las universidades, los estudiantes que finalizaran sus

estudios universitarios con carácter posterior al 30 de septiembre de 2015 podrían solicitar la expedición del título universitario oficial que corresponda.

Por tanto, desde el 16 de marzo de 2019, fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto 103/2019, ya no se aplicaba la restricción que impedía la incorporación de estos títulos al RNTUO, por lo que se notificó a las universidades que ya era posible la tramitación de dichos títulos y, una vez inscrito por la Universidad de Sevilla el título de Ingeniero de Telecomunicaciones del firmante de esta queja en el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales, y puesta a su disposición el certificado sustitutorio de su título, se concluyeron favorablemente las actuaciones (19000617).

Trámites para la expedición del duplicado de un título con los nuevos datos identificativos de una víctima de violencia de género

Una titulada por la Universidad del País Vasco a la que se le había reconocido la condición de víctima de violencia de género, había obtenido nuevos datos identificativos por razones de seguridad, lo que originó que quedaran anulados todos sus títulos y diplomas académicos. En consecuencia, para poder continuar ejerciendo su profesión se vio obligada a solicitar de la citada universidad que le fuera nuevamente expedido su título con los nuevos datos identificativos.

El Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre, sobre obtención, expedición y homologación de títulos universitarios, en su artículo 1 señala que los títulos universitarios oficiales son documentos públicos con validez en todo el territorio nacional, por lo que no pueden ser objeto de modificaciones, alteraciones o enmiendas, y precisa a continuación que cualquier modificación en el título (cambio de nombre, cambio de nacionalidad, rectificación, incorporación de nuevas especialidades, superación de la prueba de grado, etcétera) supone la anulación del título original y la expedición de un duplicado.

Basándose en esta normativa, la citada universidad había requerido a la interesada que presentara la documentación habitual para la expedición de duplicados, trámite que precisaba el envío, por parte de la solicitante, de su fotocopia del DNI, del impreso correspondiente con los datos actualizados, y del original de su título, así como la documentación que justificara los cambios a efectuar.

Y por otra parte, al haber alegado la interesada que su título original se había extraviado, debía procederse de conformidad con lo previsto en el artículo 20 del Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, según el cual en caso de extravío del título original es requisito imprescindible la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, con objeto de propiciar en su caso las oportunas reclamaciones.

Ante el riesgo que podía suponer la aportación de la documentación requerida, así como la publicación oficial de su título anterior, se consideró que la aplicación del procedimiento habitual resultaba incompatible con la delicada situación de la reclamante, lo que se trasladó al rector de la **Universidad del País Vasco,** obteniéndose la máxima receptividad, así como su ofrecimiento a tratar de posibilitar la expedición del título de la reclamante con los nuevos datos identificativos de forma que no se pusiera en riesgo su seguridad (19001287).

Sistema de reconocimiento y transferencia de créditos universitarios

El Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, modificado por Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, por el que se estableció la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, disponía en su artículo sexto, denominado «Reconocimiento y transferencia de créditos» que las universidades debían elaborar y hacer pública su normativa sobre el sistema de reconocimiento y transferencia de créditos.

De los datos generales derivados del análisis de una queja sobre la que no procedía la intervención individualizada del Defensor del Pueblo, por estar pendiente de un procedimiento judicial en trámite, se desprendía que en la tramitación de las solicitudes de reconocimiento y transferencia de créditos, la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid estaría incumpliendo de forma habitual la previsión contenida en el artículo 2.6 de la normativa de reconocimiento y transferencia de créditos aprobada en la reunión del Consejo de Gobierno de la universidad de 31 de enero de 2013.

Dicha norma definía como «reconocimiento automático» el que se resuelve por un procedimiento abreviado ante la existencia de precedentes idénticos, para lo que se preveía la elaboración y publicación, en la página web de la universidad, de las tablas de equivalencia de reconocimiento de créditos basándose en las correspondientes resoluciones, que serían actualizadas periódicamente.

Durante las distintas actuaciones practicadas por el Defensor del Pueblo ante la citada universidad, no fue posible obtener una respuesta del rector, autoridad obligada a proporcionarla, recibiéndose en su lugar diversas contestaciones por correo electrónico de los servicios jurídicos de la universidad. De las primeras informaciones se desprendía que, al no disponer de las herramientas informáticas adecuadas, y dado el volumen de solicitudes de reconocimiento de estudios recibidas, el procedimiento de verificación de las situaciones de precedente idéntico que conducirían al procedimiento abreviado descrito en la normativa señalada se estaba realizando por esta universidad mediante el cotejo manual llevado a cabo por el personal de secretaría de la escuela, verificándose los casos resueltos hasta la fecha que pudieran constituirse en cada precedente.

Estas informaciones señalaban que, en caso de no suponer una interrupción del normal funcionamiento de los servicios de la secretaría de la escuela, era costumbre realizar un cotejo previo e informar verbalmente a los solicitantes de los precedentes existentes, como paso previo a la presentación formal de la solicitud. Y que para realizar la comprobación del resultado y condiciones de cualquier precedente, los estudiantes interesados debían consultar, a través de la secretaría del centro o de la delegación de alumnos, el contenido de las actas con las resoluciones adoptadas en las reuniones de la subcomisión de reconocimiento de estudios de la escuela.

La práctica aludida contradecía la previsión recogida en la normativa elaborada por la propia universidad, cuya finalidad es regular los procedimientos de reconocimiento y transferencia de créditos a aplicar en sus titulaciones oficiales, y en la que se establecía entre las funciones de la Comisión de Reconocimiento y Transferencia de Créditos, la de implantar, mantener y desarrollar las bases de datos y tablas de equivalencia que permitieran resolver de forma ágil las solicitudes que tuvieran precedentes iguales (artículo 5.b).

Analizados los datos generados en la tramitación de estas actuaciones informativas, no resultó posible considerar válido ni supletorio del procedimiento preceptivo el que venía utilizándose en la mencionada escuela, por lo que en febrero de 2019 se dirigió al rector de la **Universidad Politécnica de Madrid** una Recomendación, para que fueran publicadas en la página web de la universidad las tablas de equivalencia de reconocimiento de créditos, y se mantuvieran debidamente actualizadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.6 de la normativa de reconocimiento y transferencia de créditos.

Esta Recomendación fue rechazada mediante escrito de los servicios jurídicos de la universidad, en el que se señalaba que los 53 grados y 97 másteres universitarios, junto al diverso y altísimo número de solicitudes que habían ido resolviéndose a lo largo de los años, hacía imposible en la práctica crear una tabla automática de equivalencias entre todas las asignaturas de las titulaciones de origen y las de destino y mantenerla al día, por lo que como única alternativa para no infringir sus propias normas, se estaba valorando por la citada universidad cambiar el texto de su normativa interna para adaptarla a tan compleja realidad.

La respuesta recibida originó la finalización de las actuaciones y su inclusión en el presente informe, debiéndose añadir que en la fecha en la que este se elaboraba, la normativa infringida por la Universidad Politécnica de Madrid permanecía pendiente de modificación y, por tanto, se mantenían las prácticas infractoras (18010699).

Mención invalidante en el anverso de las titulaciones universitarias oficiales

Se recoge aquí el resultado de diversas actuaciones mencionadas en el informe correspondiente al año 2017, realizadas ante la **Secretaría General de Universidades del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades,** y ante las **universidades de Sevilla** y **Complutense de Madrid,** acerca de la mención invalidante introducida en el anverso de las titulaciones de grado y de máster expedidas a nombre de una estudiante por las citadas universidades, mención que señalaba que el título quedaba invalidado «por fallecimiento del titular».

Alegaban los padres de la titulada que esta había finalizado, antes de fallecer, los estudios completos de grado en la Universidad de Sevilla, y de máster en la Universidad Complutense de Madrid, abonando los derechos para la expedición de los correspondientes títulos cuando continuaba en tramitación la elaboración de los soportes documentales de estas titulaciones oficiales, que no finalizó hasta que habían transcurrido dos años desde que terminó los estudios, en el caso del grado, y un año, en el caso del máster.

Analizado el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, se comprobó que la mención recogida en el anverso de las titulaciones que habían sido expedidas por las universidades era la contemplada en la Orden de 8 de julio de 1988, dictada hace más de treinta años para la aplicación de normas ya derogadas.

Junto a lo anterior se consideró que, una vez solicitada la expedición del título y tras el abono de las tasas, se habían generado unos derechos en favor de la titulada a que le fueran expedidos los títulos universitarios en los términos que legalmente procediesen, por lo que en la fecha en la que debería haberse producido la entrega de los títulos se cumplían todos los requisitos legales para expedirlos sin mención invalidante alguna.

Admitida a trámite esta queja ante la citada Secretaría General de Universidades, y tras requerir en varias ocasiones una respuesta, el ministerio aceptó el criterio del Defensor del Pueblo, señalando además que el mencionado real decreto sobre expedición de títulos universitarios oficiales indica, en su artículo 17.h), que en el anverso se haría mención de las causas legales que, en su caso, afectaran a la eficacia del título, pero no hace una relación pormenorizada de las causas legales y, en consecuencia, debía especificarse mediante orden ministerial cuáles son las causas legales. Y, por tanto, hasta que no se dictara esta orden ministerial no sería posible determinar con precisión cuáles serían las causas legales que pudieran afectar a los títulos universitarios en cuestión.

Manifestaba, en consecuencia, la Secretaría General de Universidades que había trasladado al rector de la Universidad de Sevilla la procedencia de que volviera a expedir a favor de la titulada el título universitario oficial de grado, teniendo en cuenta este criterio. Y junto a lo anterior, comunicaba también que la Subdirección General de Títulos del ministerio procedería a practicar la diligencia que correspondiera en el Registro Nacional de Titulados con el fin de permitir la correspondiente expedición del título oficial en los términos solicitados a la Universidad de Sevilla.

En lo que respecta a los estudios del máster que había realizado la titulada en la Universidad Complutense de Madrid, abonando los derechos para la expedición de este título antes de su fallecimiento, también el título se le había expedido un año después de la finalización de los estudios, incluyendo en su anverso la misma mención invalidante antes citada, por lo que se requirió al rector de la Universidad Complutense de Madrid que se expidiera a favor de la titulada el título universitario oficial de máster de acuerdo al criterio ya señalado, quien respondió en marzo de 2019 aceptando lo anterior y comunicando que se había procedido a la nueva expedición e impresión del título de máster, de conformidad con el citado criterio.

A partir de las mismas consideraciones, se trasladó a la Secretaría General de Universidades la procedencia de que practicara la diligencia oportuna en el Registro Nacional de Titulados para permitir la correspondiente expedición del nuevo título oficial de máster por la Universidad Complutense de Madrid.

Por último, en aplicación de lo previsto en la disposición final segunda del Real Decreto 1002/2010 y con el fin de evitar que vuelvan a producirse supuestos similares, se instó al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades a que dictara sin mayor demora la orden ministerial en la que se especifiquen las causas legales a las que se refiere el artículo 17.h) de esta norma que, en su caso, afecten a la eficacia de los títulos universitarios de grado y máster, efectuando una relación pormenorizada de estas causas (17024404).

Expedición de los suplementos europeos a los títulos de grado y máster

Durante 2019 volvieron a plantearse quejas ante las negativas de las universidades a expedir el Suplemento Europeo al Título (SET) a títulos obtenidos de conformidad con el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y se modificaba el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior.

Como ya quedó reflejado en informes anteriores, ante las dificultades que parecían estar ocasionando a las universidades las indicaciones que para la elaboración

del Suplemento Europeo al Título contenía el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, por su excesiva complejidad técnica y jurídica, el Defensor del Pueblo dirigió en el año 2014 al entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte una Recomendación para que fuera elaborada una nueva norma que simplificara el procedimiento.

Esta Recomendación fue aceptada, y en su cumplimiento se publicó el Real Decreto 22/2015, de 23 de enero, por el que se establecían los requisitos de expedición del Suplemento Europeo a los títulos regulados en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, y se modificaba el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio. El artículo 3 de la nueva norma establecía que, una vez superados los estudios conducentes a los títulos oficiales de grado o máster, y solicitado el título por los interesados, las universidades expedirían junto a este el SET, siendo gratuita la primera expedición de este documento.

Con motivo de la recepción de algunas quejas se comprobó que la Universidad de Sevilla continuaba informando en el año 2019 a sus titulados que solicitaban la expedición de los suplementos europeos a los títulos de grado y de máster, que estos aún no se estaban tramitando, y que únicamente se estaban expidiendo estos documentos a los títulos de licenciado.

Ante esta situación se trasladaron al rector de dicha universidad los antecedentes jurídicos que avalan el derecho de sus titulados a obtener estos documentos, y se le informó de las actuaciones realizadas por esta institución para facilitar su expedición y que concluyeron con la publicación del arriba citado Real Decreto 22/2015, de 23 de enero, en vigor desde el 8 de febrero de 2015, fecha a partir de la cual las universidades españolas estaban expidiendo con normalidad los suplementos europeos de los títulos de grado y máster obtenidos por sus alumnos.

En el curso de la tramitación de una de estas quejas, la universidad manifestó que ya se habían superado las dificultades que habían impedido hasta entonces la expedición de estos documentos, pero señalaba que para llevarla a cabo la interesada debía volver a presentar formalmente la solicitud.

Tras acreditar la titulada que su solicitud había sido dirigida a la universidad cuando se encontraba ya plenamente vigente el Real Decreto 22/2015, y teniendo en cuenta el derecho que le asistía a obtener este documento sin más formalidades, se dirigió al rector de la **Universidad de Sevilla** una Sugerencia para que con la máxima celeridad se procediera a expedir, a favor de la interesada, el Suplemento Europeo al Título Oficial de Graduada en Estudios Ingleses, de conformidad con lo previsto en el referido real decreto.

Esta Sugerencia fue expresamente aceptada por el rector de la universidad, quien señaló que, en su cumplimiento, se había elaborado el SET de la interesada, habiendo sido ya retirado (18015187).

Sistema transitorio para la obtención del título de Médico Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria

El Real Decreto 1753/1998, de 31 de julio, sobre acceso al título de Médico Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria y sobre el ejercicio de la Medicina de Familia en el Sistema Nacional de Salud, establecía un procedimiento excepcional y transitorio de acceso a este título para los profesionales que obtuvieron el título de Licenciado en Medicina con anterioridad al 1 de enero de 1995, siempre que reunieran el resto de los requisitos exigidos y que superaran una prueba objetiva.

Las características comunes de esta prueba objetiva, dirigida a evaluar la competencia profesional de los titulados que aspiraran a este título, debían ser establecidas, para todo el territorio nacional, por la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo, a propuesta de la Comisión Nacional de la Especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria, y previo informe de la Subsecretaría de Sanidad y Consumo, correspondiendo la organización y gestión de la prueba a la consejería de sanidad o salud de la comunidad autónoma en la que el interesado desarrollara su ejercicio profesional o, en su defecto, en la que tuviera su domicilio.

Por Resolución de 17 de diciembre de 2001, de la Secretaría de Estado de Educación y Universidades del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, se establecieron las características de las citadas pruebas, y posteriormente, por Resolución de 27 de enero de 2014 de la Dirección General de Ordenación Profesional del anterior Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se publicaron las bases que regularían la convocatoria de estas pruebas en 2014, que fueron realizadas el 30 de marzo de ese año.

Como ya se indicaba en el informe de 2018, aunque la norma arriba citada dispone que esta prueba objetiva debe convocarse anualmente, con motivo de diversas quejas se comprobó que no había sido convocada desde el año 2014, ni se había vuelto a publicar norma alguna reguladora de las citadas pruebas para dar cumplimiento a cuanto recoge el Real Decreto 1753/1998, motivo que había originado el inicio de diversas actuaciones ante la **Secretaría General de Universidades del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades,** y ante la **Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**.

En el curso de estas actuaciones, ninguna de las administraciones consultadas asumía inicialmente la responsabilidad de esta situación, por lo que el Defensor del Pueblo consideró, y así se trasladó a la Dirección General de Ordenación Profesional, que debía tenerse en cuenta lo previsto en la propia norma respecto a que es el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, cuya presidencia ostenta el titular del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, el encargado de coordinar las

actuaciones de las comunidades autónomas sobre la organización y gestión de las pruebas objetivas, especialmente en lo relativo a los períodos de su celebración.

Alegaba el citado ministerio en su respuesta que, con el fin de coordinar una solución y llevar a cabo las actuaciones pertinentes, se había solicitado al entonces Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades la resolución por la que se admitía a la interesada a la prueba, así como la documentación justificativa; y que en el caso concreto planteado, y dado el tiempo transcurrido desde la última convocatoria realizada, se consideraba necesario revisar el procedimiento a seguir.

Pero el incumplimiento de las previsiones reglamentarias de celebración anual de la prueba estaba agravando de manera inaceptable la situación de demora que estaban sufriendo los afectados que, como la firmante de la queja, habían presentado su solicitud de concesión del título a través de este procedimiento excepcional ya en el año 2013, y resultaba inadmisible que seis años después la persistente inactividad de las distintas administraciones continuara impidiendo el derecho que esta norma les reconoce de intentar obtener el título a través de la realización de la repetida prueba objetiva.

Teniendo en cuenta, además, que continuaba vigente la normativa que prevé la convocatoria anual de las pruebas y también los criterios y características que debían observarse para su celebración, el Defensor del Pueblo consideró que, con independencia de la conveniencia de modificar el procedimiento, o los citados criterios y características, se estaba produciendo desde el año 2015, y con periodicidad anual, el incumplimiento de las previsiones contenidas en el referido Real Decreto 1753/1998, y no solo en lo que afecta al plazo de tramitación de solicitudes señalado en su artículo 2.8 sino también en lo relativo a la obligación de que se convoquen anualmente las pruebas que esta norma prevé.

Por tanto, se dirigió una Recomendación a la **Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,** para que adoptaran con la máxima celeridad cuantas medidas pudieran contribuir a la publicación de la convocatoria de la prueba objetiva a la que se refiere el artículo 3 del real decreto.

Esta Recomendación fue aceptada de forma expresa, y para su cumplimiento se iniciaron las actuaciones dirigidas a organizar la referida prueba en colaboración con la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. En el momento en el que se redactaba este informe el Defensor del Pueblo permanecía a la espera de que se comunicaran los avances que se estaban llevando a cabo para la puesta en práctica de dicha Recomendación, instándose la máxima celeridad en la realización de los trámites (18000580).

Procedimiento excepcional para la obtención de los títulos de Especialista en Enfermería

Se recogen en este apartado las actuaciones realizadas durante el año 2019 ante el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** y ante el **Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades,** como continuación de las que se iniciaron el año anterior sobre diversos aspectos del proceso de implantación de las especialidades de enfermería en el Sistema Nacional de Salud.

Originaba estas actuaciones el retraso en la aprobación y publicación del programa formativo de la especialidad de Enfermería en Cuidados Médico-Quirúrgicos, y en la celebración de la prueba de evaluación de la competencia para la obtención del título de Especialista en Enfermería Familiar y Comunitaria por la vía excepcional prevista en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 450/2005, de 22 de abril, sobre especialidades de Enfermería, para las personas tituladas que acreditaran el ejercicio profesional y superaran una prueba de evaluación de la competencia, en los términos y por el procedimiento previsto en dicha disposición transitoria.

De los datos ofrecidos por los arriba citados ministerios en cuanto al retraso en la aprobación y publicación del programa formativo de la especialidad de Enfermería en Cuidados Médico-Quirúrgicos, parecía desprenderse que, si bien la comisión nacional de la especialidad había trabajado en la elaboración del programa formativo, permanecía pendiente la aprobación y publicación de la correspondiente orden ministerial.

Una vez elaborado este programa, así como emitido el informe de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud y del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, deberá remitirse a la Comisión Delegada de Enfermería, la cual, tras su valoración y si lo considera adecuado, deberá proponer su aprobación al Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud. Y ratificada esta aprobación por el citado consejo, es al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a quien corresponde su aprobación y publicación definitiva en el *Boletín Oficial del Estado,* por medio de una orden ministerial.

En cuanto a la celebración de la prueba de evaluación para la obtención del título de la especialidad de Enfermería Familiar y Comunitaria a través de esta vía excepcional, la tramitación del procedimiento debe llevarse a cabo fundamentalmente por el Servicio de Enfermería adscrito a la Subdirección General de Títulos.

Al respecto, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades señalaba que cada una de las 41.400 solicitudes de acceso excepcional a ese título generaba innumerables gestiones administrativas previas que requieren en la mayoría de los casos la realización de diversos contactos telefónicos y telemáticos para completar

debidamente las solicitudes, antes de ser evaluadas y sometidas a la consideración de la comisión mixta formada por funcionarios de ambos ministerios.

Para la verificación del cumplimiento de los requisitos determinados en el precitado real decreto de cada una de las solicitudes recibidas respecto al ejercicio profesional y formación complementaria en el ámbito de esa especialidad, este último ministerio señalaba la necesidad de aplicar criterios técnicos que permitieran discernir con claridad y objetividad si la actividad y formación acreditadas por los solicitantes habían sido realizadas en el campo propio de esta especialidad. La **Secretaría General de Universidades** señalaba que, tras el análisis de 30.300 expedientes, un total de 11.745 habían requerido contactar fehacientemente con los interesados, o con los firmantes de las certificaciones, para completar o esclarecer la información contenida en el expediente remitido, y de ellos, un total de 2.470 habían requerido una segunda notificación.

Analizados los datos alegados por ambos departamentos ministeriales sobre la complejidad de las labores y su incidencia en la lenta tramitación de este procedimiento, el Defensor del Pueblo reclamó al **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** que fueran finalizados sin más demora que la ya producida los trámites para la publicación oficial del programa formativo de la especialidad de Enfermería en Cuidados Médico-Quirúrgicos.

Y en lo que afecta a la tramitación del elevado número de solicitudes para el acceso excepcional al título de Especialista en Enfermería Familiar y Comunitaria, se instó al entonces **Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades** a que concluyera con la máxima celeridad los trabajos que se llevaban a cabo para la resolución de estas solicitudes, lo que según las previsiones de este mismo departamento tendría lugar a lo largo del año 2019, lo que permitiría convocar la prueba de evaluación para la obtención del título de la especialidad de Enfermería Familiar y Comunitaria durante el primer semestre del 2020.

En el momento de redactar este informe, el Defensor del Pueblo permanecía a la espera de que fuera facilitada por ambos ministerios la información que permitiera confirmar tales previsiones (18008736, 19011661 y 16011050, entre otras).

7.3.4 Reconocimiento, homologación y declaración de equivalencia de titulaciones extranjeras

Procedimientos para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos y cualificaciones profesionales en el ámbito de Ciencias en la Salud

En el informe de 2018 se hacía mención de las actuaciones que genera desde 2012 el incumplimiento procedimental de las previsiones del Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, para la tramitación de los expedientes de reconocimiento de efectos profesionales de títulos extranjeros de Especialista en Ciencias de la Salud obtenidos en estados no miembros de la Unión Europea.

Pese a haber sido aceptadas y comenzadas a poner en práctica por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad las numerosas resoluciones realizadas por el Defensor del Pueblo, con motivo de los incumplimientos por dicho departamento de los términos y plazos establecidos legal y reglamentariamente, continuaban siendo numerosas las quejas en la materia, lo que implicaba que las dificultades persistían, acumulándose las demoras y llegando a una situación inaceptable en el ritmo de la realización de los trámites que corresponde ejecutar al órgano instructor de los expedientes.

En consecuencia, se habían formulado dos recomendaciones al **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.** La primera de ellas, dirigida a la **Secretaría General de Sanidad y Consumo,** que fue expresamente aceptada e iniciadas las actuaciones para llevarla a la práctica, para que se adoptaran las necesarias modificaciones normativas y organizativas que permitieran el cumplimiento de cada una de las previsiones relativas a los expedientes iniciados al amparo del citado Real Decreto 459/2010, de 16 de abril. La segunda Recomendación fue dirigida a la **Dirección de Ordenación Profesional,** que fue también aceptada, para que fueran convocadas sin más demora las pruebas teórico-prácticas derivadas de los informes-propuesta que se citan en el artículo 8 d) del repetido real decreto, cuya periodicidad debía ser anual, pero no habían sido convocadas desde el año 2012 (18006195, 18013474 y 18017713, entre otras).

Comenzado el año 2019, la Secretaría General de Sanidad y Consumo y la Dirección General de Ordenación Profesional comunicaron al Defensor del Pueblo que, en observancia de estas recomendaciones, y con el fin de dar cumplimiento a los plazos de tramitación de los procedimientos regulados en el Real Decreto 459/2010, habían sido incorporados a la Unidad de Extracomunitarios un médico y un enfermero, y que próximamente se produciría la incorporación de personal administrativo, con lo que el citado ministerio confiaba conseguir, no solo una mejora en los tiempos de resolución de

los expedientes regulados por esta norma, sino también la convocatoria de las pruebas teórico-prácticas reguladas en su artículo 12.

Finalmente, fue publicada la Resolución de 15 de abril de 2019, de la Dirección General de Ordenación Profesional, por la que se convocaban las pruebas teórico-prácticas, para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialistas en Ciencias de la Salud, obtenidos en estados no miembros de la Unión Europea.

Esta convocatoria hacía pública la relación definitiva de personas convocadas, que incluye a quienes habiendo obtenido el informe-propuesta previsto en el artículo 8.d) del real decreto, permanecían pendientes de la realización de la prueba a la fecha de la resolución, señalando el ministerio que todos los ciudadanos que habían reclamado a esta institución la celebración de las pruebas estaban convocados para su realización el 30 de noviembre de 2019.

Durante las gestiones de seguimiento del Defensor del Pueblo a fin de evaluar las medidas adoptadas para dar cumplimiento a los plazos de tramitación de los procedimientos regulados en el real decreto, con motivo de una queja se tuvo conocimiento de que varios meses después de la aludida incorporación de personal, en el mes de agosto de 2019, se estaban revisando por el ministerio los expedientes correspondientes al segundo trimestre del año 2017. Y en cuanto a las previsiones de tramitación del expediente de reconocimiento de un ciudadano que había presentado queja ante esta institución, cuya solicitud de reconocimiento se presentó en febrero de 2018, el ministerio señalaba que sería estudiada a lo largo del año 2020.

Este desfase de plazos se pretendía justificar por la Dirección General de Ordenación Profesional en virtud del obligatorio orden de incoación en asuntos de homogénea naturaleza que establece el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, esta misma ley, en su artículo 20, también obliga a los titulares de las unidades administrativas y al personal al servicio de las administraciones públicas que tengan a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, a adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Y en el artículo 21 establece que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa es el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, que, sin perjuicio de los trámites que requieran su suspensión, en este caso era de seis meses desde la fecha de recepción de la solicitud.

Además, aunque los datos trasladados por el ministerio suponían el incumplimiento de los plazos arriba señalados, no constaba que en observancia de lo previsto en el mismo texto legal, se estuviera informando a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución del procedimiento y para la notificación de los actos que le pongan término, así como de los efectos que pudiera producir el silencio administrativo.

Por otra parte, la Ley 39/2015 prevé que cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de este, puede habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

De los datos proporcionados por la Dirección General de Ordenación Profesional tampoco era posible comprobar si se habían habilitado por los órganos competentes los medios personales y materiales suficientes para corregir eficazmente la infracción de plazos detectada, o en su caso reforzadas las medidas adoptadas para ello en el año 2018, toda vez que, según las quejas recibidas en materia de reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de Especialista en Ciencias de la Salud obtenidos en estados no miembros de la Unión Europea, reflejaban que permanecían las demoras en la tramitación de los expedientes.

La información que facilitaba el ministerio confirmaba la lesión de los derechos que corresponden a los interesados a que sus solicitudes sean tramitadas de acuerdo a los plazos que prevé la norma que las regula, y también a que, en caso de incumplimiento, se actúe por el ministerio no solo manteniendo el orden de incoación en el despacho de expedientes, sino además habilitando los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

En noviembre de 2019 se resolvió trasladar estas consideraciones a la **Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,** solicitando una actualización de datos sobre la situación general de demora en la tramitación de los procedimientos iniciados al amparo del Real Decreto 459/2010, así como información sobre el incremento de medios personales y materiales que pudiera asumirse para corregirla.

Finalmente, el órgano afectado confirmó un incremento de efectivos que ya se había traducido en una mejora considerable de los tiempos de gestión en general, tras la incorporación a la gestión de expedientes extracomunitarios de cuatro personas más para la gestión y puesta al día, entre otras cosas, de la revisión de la documentación de los expedientes pendientes, y que pretendía su puesta al día en el menor tiempo posible,

todo lo cual permitió el cierre favorable de las actuaciones realizadas hasta ese momento (19012175).

Se incluyen en este epígrafe las actuaciones realizadas ante la **Dirección General de Ordenación Profesional,** también dirigidas a la adopción de medidas de refuerzo de personal para lograr la normalización del procedimiento, en este caso para la tramitación de las solicitudes de reconocimiento de cualificaciones profesionales adquiridas en otro Estado miembro.

Estas actuaciones se originaron tras detectar, con motivo de una queja sobre las demoras en la tramitación de un expediente de reconocimiento para el ejercicio de la profesión de enfermería, la necesidad de corregir el incumplimiento de las previsiones procedimentales contenidas en el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorporaba al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modificaba la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI).

Según los datos alegados por el ministerio, el procedimiento que regula esta norma resulta de aplicación para la tramitación de un gran número de titulaciones profesionales del ámbito sanitario, unas de reconocimiento automático y otras para cuya tramitación se requiere solicitar de manera individual informes de asesores expertos en cada una de ellas, fundamentalmente a través de los colegios profesionales. Durante el año al que se refiere este informe se detectaron demoras en la tramitación de los expedientes, que al parecer tenían su origen en la gestión de las citadas solicitudes.

Para dar cumplimiento a las previsiones de procedimiento contenidas en esta norma, se efectuaron diversas actuaciones ante el mencionado ministerio, que finalizaron con el incremento de los recursos de personal destinado en la Unidad de Reconocimiento profesional de títulos obtenidos en la Unión Europea, dictándose resolución favorable sobre la solicitud de reconocimiento del reclamante (19009860).

Medidas para agilizar la tramitación de los procedimientos de homologación y declaración de equivalencia de títulos universitarios obtenidos en el extranjero

El Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, estableció los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial, fijando en seis meses el plazo para resolver y notificar la resolución del procedimiento, a contar desde la fecha de entrada de la solicitud, plazo que se suspende durante un máximo de tres meses para la emisión del informe técnico correspondiente.

El incumplimiento sistemático de los citados plazos en la tramitación de estos procedimientos, reiterado en el tiempo desde hace algunos años, ha continuado provocando el descontento creciente y mayoritario de los ciudadanos que han iniciado la tramitación de alguno de estos procedimientos, lo que se ha reflejado en el extraordinario incremento de las quejas que hacen referencia a esta cuestión, habiéndose multiplicado por cuatro las admitidas a trámite en 2019 respecto a los años anteriores.

Según los datos facilitados por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, sobre quién recaía la responsabilidad de este incumplimiento, si el plazo de resolución de nueve meses establecido por la normativa vigente da un total de 270 días, eran 476 días de media los precisados en 2018 por el citado ministerio para resolver los expedientes de equivalencia, y 378 días los de homologación, lo que suponen siete y cuatro meses de retraso medio respectivamente durante 2018, habiendo sido frecuentes las quejas recibidas en 2019 en las que estas demoras multiplicaban por dos los plazos medios contabilizados el año anterior (19000146, 19000179, 19000261 y otras).

De manera simultánea a las actuaciones individuales que el tratamiento de cada queja origina, durante 2019 se ha realizado un atento seguimiento de las actuaciones de carácter general iniciadas el año anterior ante la **Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades,** dirigidas a conocer las dificultades y deficiencias específicas que estaban provocando estas demoras, y las medidas correctoras necesarias para agilizar el procedimiento.

Los datos obtenidos durante la tramitación de esta actuación general se recogían en el informe de 2018, en el que se indicaba que el propio ministerio reconocía estos incumplimientos en los plazos del procedimiento, y los atribuía a diversas deficiencias, tanto en materia de tecnología de la información y comunicaciones como en materia de personal.

El retraso fundamental se producía, partiendo de estos datos, en el período extenso de inacción administrativa inicial desde que tiene entrada la solicitud del ciudadano en la unidad de tramitación hasta que se comienza a trabajar con ella, puesto que en esta fase ya se consume el plazo que establece la norma para la resolución del procedimiento.

La segunda causa se producía en la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), al demorarse en la asignación de evaluador externo o de inicio real del trámite, lo que solía implicar una demora añadida para la obtención del informe técnico preceptivo, todo lo cual requería buscar una solución inmediata con

refuerzos de personal, y además arbitrar cambios en la organización, la simplificación y la modernización del procedimiento.

La mayor parte de las medidas propuestas por la Secretaría General de Universidades se refería a cuestiones de gestión de recursos humanos, por lo que se trata de materias que debían ser abordadas por los responsables de personal del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Universidades, para lo que debían utilizar los mecanismos que la normativa vigente pone a su disposición a fin de alcanzar el número de efectivos necesarios para acometer la gestión de los procedimientos de su competencia a fin de conseguir la reducción de los tiempos de tramitación.

Sin perjuicio de ello, en febrero de 2019 se resolvió dar traslado de todos los datos y conclusiones obtenidos durante esta actuación general a la **Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda,** con el fin de someter a su consideración, en el ámbito de sus competencias, la posibilidad de facilitar los medios que permitan a los órganos afectados asumir y llevar a la práctica las propuestas de mejora en los distintos ámbitos.

La citada secretaría de Estado señaló que, si una vez utilizados los oportunos mecanismos de redistribución de personal continuara resultando imposible mantener cubiertos los distintos niveles de gestión sobre homologación y declaración de equivalencia de títulos de nivel académico universitario oficial, cabría elevar a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones del Ministerio de Hacienda una propuesta de modificación de las relaciones de puestos de trabajo de la Subdirección General de Títulos, organismo que estudiaría su viabilidad.

En definitiva, correspondía al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades poner en marcha todos los procedimientos previstos en la normativa vigente para alcanzar los efectivos de personal necesarios a fin de garantizar la reducción de los tiempos de tramitación de los procedimientos administrativos de los expedientes regulados por el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, para lo cual podría contar con el apoyo de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda en el marco de sus competencias.

Encontrándose aún pendientes de llevar a cabo la adopción de todas estas medidas, durante el año al que se refiere este informe continuó incrementándose de forma progresiva y alarmante el número de quejas sobre estos incumplimientos procedimentales, confirmándose con ello la situación de colapso de los órganos implicados en su tramitación.

Por este motivo, en julio de 2019, se solicitó de la **Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación** información acerca de la

adopción y aplicación de las decisiones y gestiones necesarias para reducir los tiempos de tramitación de estos procedimientos.

Para atender este requerimiento la Subsecretaría del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades elaboró un informe conjunto con la Secretaría General de Universidades, en el que se recogían las distintas actuaciones acometidas para mejorar los procesos en la tramitación de los expedientes y los plazos de respuesta a las solicitudes planteadas por los ciudadanos al amparo del mencionado real decreto 967/2014.

Entre las cuestiones requeridas en materia de personal, en este informe conjunto se señalaba que si en el año 2018 se contaba con un total de 45 empleados públicos que prestaban servicios en la Subdirección General de Títulos, para suplir el déficit de personal se había reforzado la plantilla con 12 funcionarios interinos, así como con otros dos funcionarios cedidos de otros departamentos y con cinco colaboradoras sociales, lo que había permitido acelerar la tramitación de los expedientes en los últimos seis meses del año, estando prevista la incorporación de nuevos funcionarios interinos mediante cupo en 2020.

En materia de tecnologías de la información y comunicaciones, los datos facilitados indicaban que habían sido renovados el 28 % de los equipos informáticos de la Subdirección General de Títulos, comenzando por el utilizado por el personal con mayor volumen de expedientes, y se habían actualizado los sistemas para el almacenamiento de la información, con el fin de evitar tener que imprimir toda la documentación y poder compartir con ANECA, a través del espacio *Owncloud,* los datos contenidos en los expedientes y facilitar así el envío y la recepción de los dictámenes. Se había abordado la modificación de la aplicación informática para adaptarla a los retos de la tramitación electrónica, con el objeto de acelerar la apertura de los expedientes y evitar errores en la introducción de los datos. Estaba previsto que en junio de 2020 se encuentre en funcionamiento una nueva aplicación que permita que toda la tramitación de los expedientes pase a ser electrónica, si bien ya se había puesto en marcha un programa piloto dirigido a agilizar el envío de notificaciones.

Respecto a las mejoras en el procedimiento, los organismos consultados comunicaban que se había elaborado el proyecto de modificación de la Orden ECD/2654/2015, de 3 de diciembre, por la que se dictaban normas de desarrollo y aplicación del referido Real Decreto 967/2014, en lo que respecta a los procedimientos para la homologación y declaración de equivalencia de títulos extranjeros de educación superior, con el fin de adaptar el procedimiento vigente a los cambios realizados por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas.

Con esta nueva disposición normativa se perseguía, según lo manifestado por los órganos informantes, agilizar el procedimiento a través de varias modificaciones: las solicitudes para la homologación y declaración de equivalencia de los títulos extranjeros de educación superior deberán presentarse a través de la sede electrónica del departamento; se elimina el requisito de aportación de copia compulsada en la presentación de documentos con la apostilla del Convenio de La Haya; y se comenzarán a expedir las credenciales de homologación y los certificados de equivalencia en formato electrónico.

De conformidad con los datos facilitados, aunque para la inscripción de su solicitud el ciudadano tendrá que disponer de toda la documentación en formato electrónico, el trámite se simplificará al no tener que disponer de la documentación en papel para su presentación, pero sobre todo por no necesitar compulsar los documentos en un registro administrativo. Y, por otra parte, se facilitará la visibilidad, en todo momento, del estado de tramitación del expediente, por lo que se reducirán significativamente el número de consultas, escritas, telefónicas y presenciales.

En cuanto a las gestiones que corresponden a la ANECA, el informe remitido indicaba que este órgano técnico deberá emitir un mayor número de informes de carácter general que permitan establecer criterios aplicables a los expedientes de homologación y de equivalencias, dado que un gran número de títulos extranjeros ya examinados presentan similares características para aplicar criterios homogéneos. Por otra parte, habían sido emitidos nuevos informes de medidas generales para los expedientes de medicina y de odontología y estaba previsto incrementar el número de estos con cadencia regular, para evitar la necesidad de solicitar informes a la ANECA y agilizar con ello la tramitación de cada expediente (18012111).

En lo que se refiere a esta última cuestión, se mencionan las actuaciones que en ocasiones pueden producirse al aplicar los informes de carácter general por la ANECA. En el supuesto analizado, se habían iniciado diversas actuaciones ante la **Secretaría General de Universidades** durante 2019, con motivo de la queja de una ciudadana que en el año 2015 había solicitado la homologación de su título cubano de médico, al amparo del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, y en el curso de la tramitación de su expediente había recaído resolución de homologación favorable, si bien se le requería que superara previamente los requisitos formativos complementarios que figuraban en el dictamen emitido por la ANECA sobre su título.

Este dictamen se basaba en un informe emitido con carácter general en 2016 para títulos que presentaban características homogéneas, por lo que no especificaba con claridad las carencias formativas de los estudios cursados por la interesada. Esto había provocado que la Universidad de Alcalá (Madrid), donde había sido aceptada esta titulada extranjera para tratar de superar los requisitos formativos que condicionaban su

homologación, le había requerido la aportación del dictamen para poder matricularse, y ante la dificultad de obtenerlo, la interesada acudía al Defensor del Pueblo.

Admitida esta queja a trámite, se trató de obtener a través de la Secretaría General de Universidades un pronunciamiento de la ANECA más concreto, acerca de las carencias formativas a que se había hecho referencia en el dictamen inicial, pero en los dictámenes que proporcionaba esta agencia se repetía reiteradamente la formulación inicial, sin la concreción requerida por la Universidad de Alcalá.

Cabe deducir de lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto 967/2014 y en los artículos 13.1 y 2 de la Orden ECD/2654/2015 las resoluciones de homologación y de equivalencia deben indicar de forma expresa las carencias observadas que justifiquen la exigencia de los complementos de formación, con el fin de que las pruebas de aptitud se realicen sobre los contenidos formativos respecto de los que se hayan identificado deficiencias formativas.

Basándose en ello, se formuló a la **Dirección de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)** una Sugerencia, para que fuera emitido con la máxima celeridad un nuevo informe motivado sobre el expediente de homologación de la interesada, referido de forma concreta a la formación específica en la titulación extranjera aportada en su solicitud, y que recogiera un pronunciamiento con mayor concreción acerca de las carencias formativas a las que se hizo referencia en el primer informe emitido.

Esta Sugerencia fue aceptada, y en su cumplimiento se emitió el dictamen en la forma requerida por el Defensor del Pueblo (18014424).

Resultado de las actuaciones relativas a los requisitos específicos de homologación de los títulos de médico obtenidos en Panamá

En el informe de 2018 se hacía mención a las actuaciones realizadas con motivo de una queja relativa a los requisitos exigidos para la homologación de títulos de Medicina obtenidos en Panamá, al título que da acceso en España a la profesión regulada de médico, para lo que desde 2016 se venía requiriendo que, además de cumplir los requisitos exigidos a todos los titulados en Medicina, acreditaran la realización en Panamá del internado médico, sin tener en cuenta que solo pueden acceder a él los nacionales de ese país.

En el curso de las actuaciones se dirigieron a la **Secretaría General de Universidades del Ministerio de Ciencia, Investigación y Universidades** una Sugerencia, para que revisara los criterios aplicados durante la tramitación del expediente de homologación abierto a nombre de una ciudadana, con el fin de

comprobar si eran acordes con lo previsto en el artículo 10.3 del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, y una Recomendación, para que se revisara el criterio que estaba aplicándose desde 2016, en virtud del cual se exige haber superado el internado médico que se requiere a los nacionales panameños para ejercer en su país la profesión de médico.

En su respuesta, recibida en mayo de 2019, la Secretaría General de Universidades remitía, en primer lugar, diversas consideraciones por las que, en cumplimiento de la Recomendación que se le dirigió, se había procedido a revisar el criterio cuestionado, llegándose a la conclusión de que debe mantenerse en la tramitación de estos expedientes de homologación, y rechazando con ello los criterios manifestados por el Defensor del Pueblo.

Sin embargo, se contemplaba por la citada secretaría general la posibilidad de aplicar medidas compensatorias similares a las que se aplican en el ámbito de la Directiva europea de reconocimiento de cualificaciones 2005/36/CE y posteriores modificaciones, en su artículo 14, al titulado en Panamá que, por la razón que sea, no ha obtenido la naturalización en el mencionado país, al efecto de compensar la deficiencia de dos años de internado que tendrían todos los nacionales panameños con los mismos estudios.

En cuanto a la Sugerencia del Defensor del Pueblo, la secretaría general había procedido de conformidad con la actuación sugerida, aunque también sobre esta cuestión, tras mantener que los requisitos exigidos eran acordes con los previstos en el artículo 10.3 del Real Decreto 967/2014, se mencionaba la posibilidad de que la interesada solicitara el reconocimiento de su profesión con las condiciones que impone el país de que se trate, y una vez que ese país reconociese el título y habilitara a la interesada para el ejercicio de la profesión, podría ser reconocida de forma automática en España, una vez acreditara el ejercicio profesional de un año en el país.

En segundo lugar, aportaba el órgano informante la posibilidad de que pudiera obtenerse la homologación favorable condicionada a la superación de medidas compensatorias, por analogía con el artículo 14 de la Directiva europea de reconocimiento de cualificaciones profesionales, que podrían consistir en unas prácticas tuteladas en una institución sanitaria española (18003108).

7.3.5 Becas y ayudas al estudio

Requisitos de carácter económico para la obtención de becas y ayudas

En este ejercicio se han vuelto a plantear quejas en relación con los requisitos de carácter económico establecidos en las convocatorias de becas y ayudas. En concreto,

el que se refiere al volumen de facturación de la actividad económica que desarrolle cualquiera de los miembros de la unidad familiar, dado que, a partir de cierta cantidad, el volumen de facturación de la actividad económica es siempre y en todo caso considerado por los órganos de selección de becarios como una circunstancia excluyente de ese derecho.

Este umbral quedó fijado para el curso 2009-2010 en 155.500 euros por el Real Decreto 922/2009, de 29 de mayo, que señaló los umbrales de renta y patrimonio familiar para dicho curso académico, y se ha mantenido en los mismos términos en posteriores cursos académicos.

Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo ya formuló en 2010 una Recomendación a la entonces Dirección General de Formación y Orientación Universitaria del Ministerio de Educación, para que en las sucesivas convocatorias de becas contemplasen el volumen máximo de facturación de las actividades económicas de que sean titulares los miembros computables de la unidad familiar, no como un requisito determinante y excluyente del solicitante de la beca, sino como un indicio más de su situación económica familiar, evaluable junto con el resto de elementos indicativos de su nivel de renta y patrimonio real.

Dicha Recomendación fue rechazada, al considerarse que por el propio carácter garantista del principio de igualdad en el sistema de becas, en el que el Estado es el titular de la competencia para establecer los umbrales de renta y patrimonio como elementos básicos que aseguren las mismas posibilidades de obtención por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, debe evitarse, en la medida de lo posible, dejar a criterio discrecional de las diferentes unidades de tramitación situadas en el ámbito competencial de las comunidades autónomas la concesión o denegación de una beca en función de valores que pueden no atender a criterios plenamente objetivos. Ello podría dar lugar a distorsiones no siempre acordes con el citado principio de igualdad.

El Defensor del Pueblo no comparte este criterio, y así lo manifestó en su momento ante el departamento convocante y en el informe anual correspondiente, dirigido a las Cortes Generales.

Por ello, ante las quejas nuevamente recibidas y sobre la base de los principios de equidad, igualdad y compensación, se formuló una Recomendación a la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional,** para que reconsidere esta limitación teniendo en cuenta que el «volumen de negocio» no implica necesariamente que se hayan obtenido beneficios, ni que estos sean elevados, como así lo presume el ministerio, ya que puede darse el caso de que facturando mucho menos de esa cantidad se obtengan beneficios anuales y, por el contrario, que empresas con ingresos brutos

anuales superiores a 155.500 euros hayan tenido pérdidas considerables con un balance neto negativo. La secretaría de Estado ha rechazado la Recomendación formulada y mantiene el criterio antes expuesto (18018078).

Dificultades para la presentación telemática de las solicitudes de becas de carácter general por parte de personas en proceso de protección internacional

Se refieren estas dificultades a las que afectan a las personas solicitantes de asilo en España, ya que para presentar las solicitudes de las becas de carácter general convocadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional se les exige que aporten el código IXESP, que es una numeración que solo consta en las tarjetas de residencia, pero no en los documentos que se facilitan a los extranjeros solicitantes de asilo a efectos de que puedan acreditar su condición las personas en proceso de protección internacional.

El Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprobó el reglamento de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, vigente en lo que sea compatible con la actual Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, dispone en su artículo 15 que los solicitantes de asilo, siempre que carezcan de medios económicos, podrán beneficiarse de servicios sociales, educativos y sanitarios que presten las administraciones públicas competentes, dentro de sus medios y disponibilidades presupuestarias.

Durante 2019 se plantearon diversos supuestos que reflejaban las dificultades de los solicitantes de asilo para acceder al sistema español de becas. Se comprobó que los reclamantes no habían podido formalizar sus solicitudes de beca en la forma requerida en la Resolución de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, por la que se convocaron las becas de carácter general para el curso académico 2019-2020, para estudiantes que cursaran estudios postobligatorios, en la que expresamente se requería que las solicitudes se formalizaran mediante el formulario accesible por vía telemática a través de la sede electrónica del ministerio, siendo para ello imprescindible aportar el código IXESP.

Los reclamantes señalaban en sus quejas que, al estar en proceso de protección internacional, carecían del citado código, y por ello no podían formalizar sus solicitudes en la forma que les habían indicado en las unidades de beca. Pero las convocatorias anuales de estas becas prevén que puedan también presentarse las solicitudes en formato papel en los registros, oficinas de correos, oficinas consulares de España o en cualquiera de las formas previstas en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y de esta

manera ya no es imprescindible contar con el citado código IXESP, aunque en las unidades de beca no siempre proporcionan esta información a los afectados.

Estas quejas suelen recibirse en los últimos días de plazo para la presentación de las solicitudes de beca, o con el plazo recién concluido, por lo que la información que proporciona el Defensor del Pueblo a los afectados que acuden a esta institución es en ocasiones extemporánea, o les llega a los interesados en un momento que no siempre les permite presentar adecuadamente su solicitud. Lo anterior ya había motivado en su día la realización de diversas actuaciones ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, al objeto de que se modificaran los requisitos requeridos para cumplimentar las solicitudes de beca, a fin de excluir la exigencia del código IXESP en las presentadas por ciudadanos extranjeros que no dispusieran del mismo.

En su respuesta, la entonces Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades señaló que esta modificación resultaba innecesaria, teniendo en cuenta que la presentación de las solicitudes puede hacerse también en formato papel, y que tanto las universidades como las unidades de becas de las comunidades autónomas disponen de impresos que facilitan a los interesados para que puedan cumplimentar y firmar en este soporte sus solicitudes de beca.

Desde entonces, a los ciudadanos que acuden a esta institución presentando quejas por las dificultades que les impiden formalizar las solicitudes de beca en la forma habitual, se les informa de lo anterior y se les sugiere que soliciten con la máxima celeridad al órgano correspondiente de la universidad o de la comunidad autónoma donde residen, un modelo de solicitud en formato papel, y que una vez cumplimentada las presenten en cualquiera de las dependencias arriba señaladas antes de que finalice el plazo establecido en cada convocatoria de becas de carácter general convocadas por el Estado.

De conformidad con la resolución de la secretaría de Estado citada, este plazo finalizaba en distintas fechas del mes de octubre de 2019, anteriores a los momentos en los que habían sido presentadas las quejas. Y aunque la propia convocatoria en su artículo 48.2 establecía la posibilidad de presentar la solicitud con posterioridad a este plazo, lo limitaba a dos supuestos entre los que no cabía incluir los analizados.

Por tanto, se realizaron diversas actuaciones ante la **Dirección General de Planificación y Gestión Educativa del Ministerio de Educación y Formación Profesional,** a fin de que se posibilitara a los interesados participar en esta convocatoria de becas, y se adoptaran las medidas necesarias por dicho ministerio, como órgano convocante de las citadas becas, para evitar que volvieran a producirse estos supuestos.

En sus respuestas el órgano consultado señaló que, al haberse presentado las quejas dentro del plazo establecido para solicitar las becas, no existía inconveniente por

parte del ministerio en facilitar a los interesados los modelos en papel, para lo que se requerían los datos de los afectados, con el fin de contactar con ellos y permitirles participar en el proceso aunque el plazo de presentación de solicitudes estuvieran ya concluidos, todo lo cual originó el cierre favorable de las actuaciones (19018349, 19018612 y 16012143, entre otras).

Demoras en el ingreso de las becas de los estudiantes residentes en Andalucía y Cataluña

En su día se realizaron diversas actuaciones ante el entonces **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,** con motivo de la recepción de un importante número de quejas que ponían de manifiesto que los ingresos de las becas y ayudas al estudio convocadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, por parte de los estudiantes residentes en las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña, se producían con varios meses de demora en relación con los ingresos de las mismas becas por los estudiantes del resto de España.

La competencia compartida entre la Administración General del Estado y las citadas comunidades autónomas respecto al régimen de fomento del estudio y de las becas y ayudas estatales, llevó a la modificación, mediante el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, del anterior régimen centralizado de gestión de becas y ayudas al estudio, y el traspaso del pleno ejercicio de las competencias surtiría efectos una vez aprobado el Acuerdo de la Comisión Mixta a que hacía referencia la disposición adicional cuarta del mencionado real decreto.

Sin embargo, según señalaba el citado ministerio a esta institución, iniciadas las negociaciones para transferir estas competencias, la falta de acuerdo había impedido llevar a cabo los trámites necesarios, por lo que se venían celebrando convenios anuales con las comunidades autónomas arriba citadas, como solución transitoria a esta falta de acuerdo.

En virtud de estos convenios, suscritos anualmente por la Administración General del Estado con la Generalitat de Cataluña y con la Junta de Andalucía, corresponde a las citadas comunidades autónomas la gestión, concesión y pago de las becas, así como la inspección, verificación, control y resolución de los recursos administrativos que se interpongan. Pero mientras las becas de los estudiantes del resto de España se tramitan y abonan directamente en sus cuentas bancarias de forma automática, a medida que las unidades de trámite van gestionándolas, las correspondientes a las comunidades autónomas con convenio requieren la realización previa de una serie de trámites para que se pueda efectuar la transferencia de fondos.

El entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte manifestó ser consciente de las dificultades que implica la existencia de una duplicidad en la tramitación de los procedimientos de concesión de becas por parte de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña, y propuso la gestión por una sola Administración de las becas y ayudas al estudio, siendo el ministerio quien se encargaría de ello, al disponer de medios centralizados que permitirían dicha gestión, a su juicio, de forma más eficaz. No obstante, esta propuesta no fue asumida por ninguna de las citadas comunidades autónomas, que alegaron cuestiones de índole competencial para realizar la gestión descentralizada de las ayudas.

En el curso de diversas actuaciones posteriores iniciadas de oficio por el Defensor del Pueblo, el citado ministerio manifestó que había tratado de adoptar otras medidas que agilizaran la gestión al máximo, pero no todas habían sido aceptadas por las comunidades autónomas, a quienes en definitiva correspondía dictar las instrucciones precisas para la gestión concreta de las solicitudes y el control de los tiempos de tramitación, de acuerdo a los convenios suscritos.

La Secretaría General de Universidades propuso posteriormente al Defensor del Pueblo que las comunidades autónomas con convenio anticiparan los importes reconocidos a favor de los becarios, que serían inmediatamente abonados a estas por el ministerio en el mismo momento en el que se produjera la justificación de los importes correspondientes. Se lograría así que, al igual que ocurre en el resto de las comunidades autónomas, los becarios percibieran su beca en el instante en el que se finaliza su tramitación administrativa, sin necesidad de esperar a recibir los fondos.

Trasladada esta propuesta a las comunidades autónomas de Andalucía y de Cataluña, el **Departamento de Enseñanza** de esta última comunidad respondió que aunque la alternativa propuesta por el ministerio ya estaba siendo asumida por esta comunidad autónoma dentro de sus posibilidades, la solución estaría en el acatamiento de las sentencias y en el traspaso definitivo de las competencias.

Por su parte, la **Consejería de Educación de la Junta de Andalucía** manifestó que, con el fin de actuar con la máxima celeridad en el abono de estas becas, estaba poniendo en funcionamiento los mecanismos previamente establecidos en la tramitación para el abono de los recursos económicos del ministerio en el momento en que se reciben, pero alegó que la única opción posible para acelerar la percepción de estas becas y ayudas sería el adelanto por parte del ministerio de un anticipo a cuenta de la liquidación definitiva de las cantidades, ya que la Junta de Andalucía no disponía de los recursos económicos necesarios para sufragar el adelanto de estos pagos.

En los últimos años se ha producido una importante disminución en el número de quejas relativas a estas demoras, lo que cabe atribuir no solo a la adopción de las

medidas asumidas por los organismos implicados, sino también a la agilización llevada a cabo por parte del ministerio competente a partir de la convocatoria de 2016-2017 en la tramitación y abono de los distintos componentes.

Sin embargo, ya finalizando el ejercicio, en diciembre de 2019, se recibió un escrito remitido por el Síndic de Greuges de Catalunya, en el que manifestaba que continuaban produciéndose demoras en la percepción de los importes de las becas por los estudiantes de Cataluña.

Además de aportar datos relativos a estos retrasos, precisaba el Síndic de Greuges en su escrito que, de acuerdo con la Sentencia 95/2016, del Tribunal Constitucional, el Ministerio de Educación y Formación Profesional tiene la obligación de comunicar a la Agencia Catalana de Ayudas Universitarias los parámetros de la cuantía variable para que se pueda realizar el cálculo correspondiente, teniendo en cuenta que le corresponde a esta la gestión de las becas en Cataluña, pero al parecer el ministerio no comunicó a la agencia durante el curso 2018-2019 los parámetros del primer reparto de la variable hasta el mes de marzo de 2019, y hasta abril los del segundo reparto.

Y hacía constar también la citada institución autonómica que hasta el curso 2013-2014 se hacían adelantos durante el primer trimestre de cada curso del 68 % del importe de las becas otorgadas durante el curso anterior, pudiéndose hacer frente a los pagos en el momento que el órgano gestor adjudicaba las becas, pero posteriormente se prohibió hacer desembolso anticipado de las aportaciones comprometidas mediante convenios de colaboración y encomiendas de gestión con carácter previo a la ejecución y justificación de las prestaciones previstas en los mismos, a través de la disposición final décima cuarta de la Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, como consecuencia de la modificación introducida en el artículo 21.3 de la Ley 47/2003.

La Generalitat de Cataluña, según señalaba en su escrito del Síndic de Greuges, trata de reducir el impacto de estas dificultades habilitando una partida de 80 millones de euros de su propio presupuesto para hacer frente a una parte importante de pagos en el momento en que se confirma por parte del ministerio la recepción de datos y la certificación económica de cada una de las resoluciones de concesión de las becas.

Pero por los motivos que alegaba, condicionados por la falta de acuerdo respecto al traspaso de competencias, el pago de las becas seguía haciéndose con retraso en el caso de los estudiantes universitarios que cursan sus estudios en Cataluña, motivo por el que se dirigía al Defensor del Pueblo, solicitando su colaboración.

Atendiendo a ello, ya en enero de 2020, se dio traslado a la **Dirección General de Planificación y Gestión Educativa del Ministerio de Educación y Formación Profesional** de las consideraciones señaladas, con el fin de conocer su criterio y las

posibles actuaciones que puedan adoptarse para evitar en el futuro retrasos como los denunciados (19023245, 19004016, 19004039, entre otras).

7.3.6 Ayudas universitarias para las víctimas de violencia de género

Durante 2019 han continuado recibiéndose quejas de personas que tienen reconocida la condición de víctima de violencia de género, en las que reclaman la concesión de exenciones o bonificaciones en los precios públicos exigidos por las universidades para la realización de estudios universitarios.

El Defensor del Pueblo llevó a cabo en su momento diversas actuaciones en relación con los beneficios económicos aplicables a las víctimas de violencia de género en su condición de estudiantes universitarios. En el curso de estas actuaciones se dirigió a la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid** una Recomendación para que reconociera de forma expresa en la normativa que anualmente fija los precios públicos por servicios académicos de las universidades de su ámbito territorial, alguna exención o bonificación aplicable a los precios públicos a abonar por los estudiantes de las universidades públicas de Madrid que tuvieran reconocida la condición de víctima de violencia de género.

Esta actuación tenía en primer lugar su fundamento en el hecho de que, según está establecido legalmente, los precios públicos por servicios académicos y demás derechos que legalmente se establezcan en el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, son fijados por las comunidades autónomas. Ellas establecen anualmente los precios públicos por servicios académicos en las universidades de su territorio y las normas que regulan las exenciones y bonificaciones que corresponde aplicar a los alumnos universitarios. En virtud de estas normas, cada universidad pública española hace públicas anualmente las exenciones o bonificaciones a practicar en los precios de matrícula.

Analizadas las normas internas de todas las universidades públicas españolas, el Defensor del Pueblo comprobó que la mayor parte coincide en los términos en los que se prevén estas exenciones y a quién van dirigidas (becarios, miembros de familia numerosa, alumnado con discapacidad, víctimas de actos de terrorismo o violencia de género, etcétera), términos que tienen su origen en normas estatales y autonómicas que reconocen estos derechos económicos a los alumnos pertenecientes a los referidos grupos de beneficiarios.

La condición de víctima de violencia de género se incluye como causa de exención del pago de precios públicos académicos, en las universidades de al menos diez comunidades españolas (Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Comunitat Valenciana, Cataluña, Extremadura, Galicia, Illes Balears, Navarra, etcétera).

Sin embargo, la Comunidad de Madrid, lugar de residencia de las personas que reclamaban estos beneficios ante el Defensor del Pueblo, no aplicaba esta exención. Es cierto que esta comunidad sí reconoce ayudas económicas de pago único para las víctimas de violencia de género, pero los reclamantes señalaban que estas son ayudas ligadas a requisitos de empadronamiento en la Comunidad de Madrid y a la necesidad de acreditar rentas muy escasas o dificultades para obtener un empleo. Añadiendo que además son incompatibles con otras ayudas, todo lo cual, a juicio de las personas que presentaban las quejas, no garantizaba en su totalidad el derecho a la asistencia social integral que reclamaban. Esta situación justificó que el Defensor del Pueblo dirigiera la Recomendación a la que se hace referencia.

La respuesta inicial del citado órgano autonómico a esta Recomendación señalaba que sería estudiado el establecimiento de la exención propuesta por el Defensor del Pueblo, analizando el alcance y los recursos necesarios para tal fin. Sin embargo, tras solicitar posteriormente los resultados obtenidos, el mencionado organismo remitió diversa información que no permitía deducir que se hubieran producido avances respecto al establecimiento de la exención que se recomendó, si bien se reiteraba por dicha comunidad autónoma su voluntad de adoptar medidas para delimitar las características socioeconómicas de las personas que componen el colectivo objeto de la exención, una vez se determinara la disponibilidad económica para el despliegue de esta exención.

Los precios públicos por servicios académicos para el curso 2019-2020 fueron fijados por la Comunidad de Madrid mediante el Decreto 126/2018, de 31 de julio, del Consejo de Gobierno, que modificaba el Decreto 83/2016, de 9 de agosto, por el que se establecieron los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, en la que continúa sin contemplarse exención alguna a beneficio de las personas que tengan la condición de víctimas de violencia de género.

Por tanto, tras haber sido reiteradamente reclamada a dicha Administración autonómica la adopción de medidas que hagan posible la atención que requieren estas víctimas, debe lamentarse que estas actuaciones carezcan por el momento de la eficacia que el alcance del problema precisa, por lo que se reitera a través del presente informe la necesidad de lograr cuanto antes la asistencia social integral de estas víctimas, y que proclama el capítulo I del título II de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección integral contra la Violencia de Género (19011959 y 19018482, entre otras).

Por el contrario, celebra el Defensor del Pueblo que la Recomendación dirigida en 2018 a la **Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, Desarrollo e Innovación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades,** para que la

norma que estableciera los precios públicos por servicios académicos universitarios en la Universidad Nacional de Educación a Distancia para los sucesivos cursos académicos, contemplara la bonificación aplicable a los precios públicos a abonar por los estudiantes que tengan reconocida la condición de víctima de violencia de género, haya tenido su reflejo en el *Boletín Oficial del Estado* de 23 de julio de 2019, con la publicación de la Orden CNU/790/2019, de 17 de julio, por la que se fijan los precios públicos por los servicios académicos universitarios de dicha universidad para el curso 2019-2020, en la que se reconoce de forma expresa la bonificación del cien por cien de los precios académicos de la matrícula (18011760 y 19002373).

7.4 DEPORTE

El Consejo de Ministros aprobó el 1 de febrero de 2019 el borrador del anteproyecto de la nueva Ley del Deporte, con el que se pretende actualizar la legislación en la materia, que se rige, desde hace casi treinta años, por la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. En sus líneas directrices generales, regula la igualdad real y efectiva en el deporte mediante la específica protección al deporte femenino, el fomento del deporte inclusivo, la gobernanza en las entidades deportivas y la coordinación con las comunidades autónomas. Así, por ejemplo, de acuerdo con la actual Ley de igualdad 3/2007, se establece un porcentaje mínimo de participación del 40 % para las mujeres de manera obligatoria, en la búsqueda de la paridad en los órganos de dirección, gobierno y representación de las entidades deportivas.

Para la protección a la maternidad, las deportistas mantendrán su derecho de voto en las federaciones y su condición de deportistas de alto nivel una vez transcurrido el período estipulado, el cual se amplía a cuatro años, manteniendo así su derecho a percibir ayudas y subvenciones, aunque no hayan participado en competiciones deportivas.

La ley dispone la obligatoriedad de otorgar las mismas cuantías económicas en los premios para hombres y mujeres, en cualquier competición en la que exista aportación de dinero público. Se establece en el proyecto de norma el deber de las federaciones deportivas de crear una comisión de género que, de forma anual, emitirá un informe sobre esta materia, que remitirá al Consejo Superior de Deportes con el fin de alcanzar la igualdad efectiva en materia de género, que también se extiende al colectivo LGTBIQ.

Las federaciones tendrán que crear una comisión específica de deporte inclusivo para promocionarlo y garantizar la igualdad de las personas con discapacidad y el fomento de su actividad deportiva —como finalidad de la ley—, que establece la

consideración legal de interés general del deporte inclusivo, así como los programas que lo promuevan, al impulsar su apoyo y visibilidad, al propio tiempo que, en materia de estructura de las federaciones polideportivas, se establece la obligatoriedad de integración en las federaciones estatales de las modalidades deportivas practicadas por personas con y sin discapacidad cuando así lo recojan las diferentes federaciones internacionales.

Las entidades que participan en el deporte, federaciones deportivas y ligas profesionales, son objeto de nueva regulación. Las federaciones mantienen su naturaleza de entidades privadas sin ánimo de lucro, sujetas a un régimen especial por razón del ejercicio de las funciones públicas que tienen delegadas. Se introducen reformas sobre su buena gobernanza y transparencia de su actividad, un mayor control de su gestión económica y un código propio que debe limitar los mandatos de los órganos directivos.

El proyecto regula una nueva clasificación de los deportistas, diferenciando entre los de competición —entre ellos los deportistas profesionales y no profesionales— y los que son deportistas ocasionales, estableciendo un catálogo de sus derechos, deberes y obligaciones en atención a las diversas situaciones posibles, ya se encuentren federados, se trate de deportistas de alto nivel, profesionales o en un supuesto más general. Al propio tiempo, se establece una nueva clasificación de las competiciones deportivas en atención a su naturaleza, a su ámbito territorial y por sus participantes, a la vez que se hace un reconocimiento legal de la labor de árbitros y técnicos deportivos, y la posibilidad de su inclusión como deportistas de alto nivel.

También se dispone específicamente la promoción del deporte entre las personas mayores y la protección del menor deportista en materia de abuso y acoso sexual, su mercantilización, la trata de seres humanos y el cuidado de la imagen y sobreexplotación en edades tempranas, así como la garantía del derecho de las personas extranjeras para que puedan ejercer la práctica de la actividad física y el deporte en igualdad de condiciones.

La nueva regulación afecta a la potestad administrativa sancionadora, propia del Tribunal Administrativo del Deporte (TAD), al respecto de las cuestiones relacionadas con la competición, que se tramitarán en los comités correspondientes de cada federación deportiva o, en caso de recurso, acudiendo al sistema de arbitraje o a los tribunales del orden jurisdiccional civil.

Por la información disponible, en la tramitación del borrador del anteproyecto se encuentra cerrado el trámite de audiencia e información pública, trámite necesario al afectar la norma a los derechos e intereses legítimos de las personas, por lo que se

encontraría pendiente su aprobación por el Consejo de Ministros y su remisión como proyecto de ley al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria.

Sin valorar el contenido del borrador, ya que ello no corresponde al Defensor del Pueblo, sí cabe decir que parece muy necesaria la aprobación de la norma, no solo por los cambios habidos en el ámbito del deporte en los años transcurridos desde la entrada en vigor de la anterior ley, sino también por la necesaria adaptación de su contenido a la realidad social actual en muchas cosas distante de la existente hace treinta años.

Además, de su aprobación depende la actualización de los derechos de quienes realizan actividades deportivas, como ocurre en el supuesto planteado ante esta institución por el presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), asunto del que se ha venido dando cuenta y resaltándolo en los dos informes anteriores, en relación con el Real Decreto 849/1993, de 4 de junio, por el que se establecen las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo, y del anexo y cuadro de indemnizaciones, puesto que con las previsiones en él contenidas no se da cobertura adecuada, entre otras, a las situaciones de discapacidad sobrevenida a consecuencia de la práctica deportiva.

El **Consejo Superior de Deportes** informó en abril del pasado año que, a instancias de lo solicitado por esta institución, había procedido en 2018 a recabar la información pertinente sobre las actuales pólizas de seguro enviadas por las federaciones deportivas españolas y autonómicas, labor esta compleja, ya que la información hubo de requerirse a 66 federaciones deportivas españolas, 924 federaciones deportivas autonómicas y 185 delegaciones territoriales.

Asimismo, se informaba de que la documentación y datos a gestionar eran enormemente voluminosos, y que del resultado de su examen se deducía por una parte, que se habían suscrito pólizas de seguro con más de 40 diferentes compañías de seguro, sin contar la intermediación de numerosas corredurías de seguro y, por otra, que se constataba el cumplimiento de mínimos establecido en el citado Real Decreto 849/1993. Además, se constataba también que algunas federaciones, en el ejercicio de sus competencias y el libre mercado, habían suscrito pólizas con prestaciones ampliadas e indemnizaciones superiores a los mínimos establecidos.

En el informe se reseñaba, asimismo, que el incremento de las cuantías de indemnización del Seguro Deportivo Obligatorio obviamente supondría un incremento del coste de la prima correspondiente, que se repercutiría directamente en el coste de la obtención de la licencia deportiva, y que toda actuación en este sentido tendría un alto impacto económico en las más de tres millones y medio de personas que obtienen anualmente licencias deportivas en España.

Para finalizar, el Consejo Superior de Deportes expresaba su voluntad de impulsar lo antes posible la actualización de las cuantías, poniendo de manifiesto que estas materias han sido incluidas en el anteproyecto de Ley del Deporte que, el 1 de febrero de 2019, tomó en consideración el Consejo de Ministros como un primer paso para su posterior regulación reglamentaria que permita dar satisfacción a los temas suscitados.

De ello serían muestra las previsiones contenidas en el anteproyecto normativo, por ejemplo, la más general prevista en los principios rectores de la norma; y en el artículo 13.q), que dispone entre las competencias del Consejo Superior de Deportes establecer una política específica de prevención de los riesgos asociados a la práctica deportiva y de las posibles patologías que pudieran aparecer durante o tras la finalización de la práctica deportiva. O, más concretamente, lo previsto en su artículo 22.2, al integrarse entre los derechos específicos de las personas deportistas pertenecientes a una federación deportiva la cobertura de responsabilidad civil por los accidentes que puedan ocurrir en el desarrollo y práctica de la actividad deportiva, incluyendo los viajes y desplazamientos organizados en el seno de la federación deportiva, de acuerdo a lo que se establezca reglamentariamente entre otras previsiones del anteproyecto de norma.

Así pues, iniciadas estas actuaciones hace más dos años —no obstante la voluntad declarada por el Consejo Superior de Deportes de impulsar la adaptación de esta normativa—, a la vista del retraso acumulado en esta acción de acomodación de la norma a la necesidad de una adecuada cobertura aseguradora de los deportistas, esta institución considera que deben redoblarse esfuerzos en la consecución de este objetivo, que todavía hoy no parece próximo, ya que una vez pueda aprobarse la nueva Ley del Deporte conforme a la recuperación de la acción legislativa, habrá que añadir el lapso de tiempo de elaboración de la disposición reglamentaria correspondiente.

Las actuaciones siguen en marcha y se ha requerido la información demandada al Consejo Superior de Deportes (17015920).

8 SANIDAD

Consideraciones generales

En este capítulo se describen las principales actuaciones desarrolladas por el Defensor de Pueblo en relación con la Administración sanitaria durante 2019. Muchas de las cuestiones y problemas que se han planteado a través de las quejas son similares a las reflejadas en los informes correspondientes a 2017 y 2018, lo que indica que algunos problemas subyacentes pueden tener carácter estructural o, al menos, perviven durante algunos años hasta que son solucionados.

La mayoría de las quejas se refieren al ámbito de la atención primaria y la atención especializada. Dentro de esta última deben subrayarse, por ser las más numerosas, las quejas relativas a las listas de espera, las cuales a menudo reflejan la escasez de profesionales o la falta de servicios y especialidades, especialmente en centros hospitalarios de menor tamaño. La derivación de pacientes entre comunidades autónomas y el transporte sanitario y la prestación farmacéutica motivan también cada año un número considerable de quejas de los ciudadanos.

La incorporación de algunas nuevas prestaciones en la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud suscita quejas de manera puntual que, sin embargo, resultan importantes por la relevancia de la materia, al afectar directamente a la concreción del derecho a la asistencia sanitaria.

La salud mental es también otro de los ámbitos a los que dedica una especial atención el Defensor del Pueblo. La ratio de profesionales psiquiatras y psicólogos por habitante es muy inferior a la de la mayoría de países desarrollados. Además, la falta de suficientes recursos asistenciales intermedios y comunitarios dificulta el tratamiento integral de las enfermedades mentales. Es preciso mencionar también la relevancia que tiene en salud mental, como ocurre en general en todos los ámbitos de la atención sanitaria, la detección precoz. Según los datos y el consenso científico, el diagnóstico y tratamiento precoz mejoran mucho las expectativas de rehabilitación, el pronóstico y el bienestar de los pacientes y suponen un ahorro para el sistema a largo plazo.

En esta línea se inscribe la Recomendación general formulada por el Defensor del Pueblo para que se promueva, de forma decidida y a la mayor brevedad posible, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, una evaluación de las necesidades específicas existentes en materia de atención psicológica, encaminada a incrementarla progresivamente en todos los niveles de atención. No se olvide que los elementos que definen la labor clínica que desempeñan los psicólogos especializados

son ya parte de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, en atención primaria y atención especializada.

La sanidad pública española es de los logros más relevantes de la democracia española. Se ha conseguido un sistema público, universal, descentralizado, financiado vía impuestos, articulado sobre la Ley General de Sanidad de 1986 y también sobre la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud de 2003. Un sistema que ofrece unas prestaciones muy completas con cargo a fondos públicos, se articula a través de la atención primaria y que tiene una medicina especializada de excelencia en sus 17 comunidades autónomas. Un sistema que tiene unos excelentes resultados en salud.

Ante este indudable éxito hay que tener presente, no obstante, que la crisis económica ha lastrado los presupuestos sanitarios de las administraciones públicas, que continúan representando, sin embargo, la primera partida de gasto corriente de las comunidades autónomas. Los efectos son perceptibles y han sido compensados estos últimos años solo parcialmente.

La mayor parte de la reducción se produjo en gastos de personal. Reducción de plantillas, paralización de contratos, contratos menos estables, reducción de salarios y peores condiciones laborales. La inversión en equipos y en obras de mantenimiento también se redujo de manera considerable en el período de crisis. Como consecuencia, han aflorado problemas serios. Las listas de espera son todavía demasiado largas y las urgencias con frecuencia se encuentran saturadas. Hay presión asistencial alta, restricción de algunos servicios, escasez de profesionales en algunas especialidades y territorios, especialmente en la atención primaria y en la sanidad rural, y muchos profesionales manifiestan estar fuertemente desmotivados, a la vez que su relevo se presenta dudoso. El equipamiento tecnológico en ocasiones envejece por falta de inversión y lo mismo ocurre con el mantenimiento de los hospitales, sobre todo los más antiguos. Se trata de circunstancias arrastradas desde hace varios años, que podrían cronificarse y hacer temer por un deterioro de la atención sanitaria pública.

Por otra parte, a algunos ciudadanos con carencias económicas les resulta difícil pagar el precio de algunos medicamentos que han sido excluidos de la financiación pública y que, aun estando indicados para dolencias de menor gravedad, pueden ser imprescindibles para complementar el tratamiento de la enfermedad principal.

Además, el sistema de copago de los medicamentos es una queja recurrente de los ciudadanos, desde que se introdujo por motivos de ahorro en 2012. Afecta negativamente a personas con pocos recursos económicos y desempleadas, así como personas con discapacidad o con enfermedades muy graves. La introducción de un supuesto de exención del copago para las personas con ingresos por debajo de un

determinado umbral mínimo de renta es el mecanismo que puede resultar más efectivo para compensar las carencias del actual sistema. Esta institución confía en que, en la legislatura recientemente iniciada, pueda acometerse la reforma normativa, reiteradamente recomendada por el Defensor del Pueblo, para ajustar, en términos de progresividad y equidad, el actual modelo de copago farmacéutico.

En este marco, hay que valorar de manera muy positiva la reforma de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud por el Decreto-ley del verano de 2018, que amplió la cobertura de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a las personas extranjeras en situación irregular. Sin embargo, algunos aspectos que pueden afectar a personas en situación de vulnerabilidad económica y social quedaron regulados de forma incompleta.

Por ello, en cuanto sea posible, sería preciso reformar de nuevo para que algunos extranjeros, a día de hoy sin derecho a asistencia sanitaria gratuita por estar en estancia temporal (primeros 90 días), pero encontrándose en condiciones de gran vulnerabilidad social, puedan ser atendidos de forma gratuita por el Sistema Nacional de Salud.

La actual redacción de la norma hace que algunas comunidades autónomas la interpreten restrictivamente, pese a que, a criterio del Defensor, la ley sí ampara reconocer la asistencia sanitaria gratuita a los extranjeros en situación de estancia temporal y en circunstancias excepcionales de necesidad y vulnerabilidad social, cuando un informe de los servicios sociales así lo acredite.

Además, a los ciudadanos extranjeros que residen en España en virtud de su vinculación familiar con un ciudadano español o comunitario, la legislación actual no les reconoce el derecho a la asistencia con cargo a fondos públicos, pues deben disponer de un seguro sanitario propio, según la legislación de extranjería.

Lo cierto es que dentro de este colectivo hay personas de edad avanzada, que no desarrollan actividades laborales o lucrativas y que han trasladado su residencia a España para convivir con sus hijos e hijas, y que en ocasiones no pueden mantener ese seguro privado por su elevado coste. Se les presume una capacidad para atender a sus necesidades sanitarias que no siempre es real.

Habría que hacer más asequible la suscripción del ya existente Convenio público de asistencia sanitaria con los servicios de salud. Una flexibilización de los requisitos de acceso, exigiéndose menos de un año de residencia y disminuyendo la cuantía mensual a abonar para los mayores de 65 años, podría dar respuesta al problema.

Por último, frente al incremento de la demanda asistencial asociado al envejecimiento y la cronicidad, hay que complementar el modelo asistencial reactivo ante el paciente agudo con un enfoque preventivo, orientado tanto a la cronicidad como a minimizar patologías graves.

En ese enfoque preventivo, el refuerzo de la atención primaria es imprescindible: más medios humanos y materiales, mejor organización, un reparto de los recursos basado en la equidad y en las necesidades de la población, y una mejor integración entre atención primaria y especializada y hospitalaria. Hay, además, que apostar, decididamente, por el desarrollo de la cartera sociosanitaria de prestaciones, es decir, por los cuidados de larga duración, la atención sanitaria a la convalecencia y rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperable. Estas ideas ya están recogidas, hace tiempo, en los documentos estratégicos y de planificación, pero su realización práctica sigue siendo muy lenta.

Apostar por esos objetivos implica también un compromiso de las administraciones a la hora de dotar convenientemente los servicios necesarios. El planteamiento no puede consistir en la depauperación progresiva de los servicios públicos que empuje a los pacientes a buscar alternativas en los medios asistenciales privados, porque ello conduce, a la larga, a que las innovaciones y la excelencia queden para los más ricos y la precariedad asistencial para todos los demás. El Sistema Nacional de Salud en España es la muestra rotunda de que es posible disponer una atención sanitaria excelente para todos, de manera económicamente sostenible.

8.1 DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA CON CARGO AL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Ya se señaló en el anterior informe anual la trascendencia de las modificaciones legales introducidas por el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, de acceso universal al Sistema Nacional de Salud. Esa legislación de urgencia reafirma la universalidad en el acceso al sistema público de salud, para los españoles y los extranjeros, residentes legales o sin autorización administrativa (artículos 3.1 y 3 ter.1 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud); redefine los requisitos exigidos para poder recibir la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos (resto de los artículos 3 y 3 ter), y prevé un nuevo procedimiento, centralizado en el Ministerio de Sanidad, para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria, aunque este procedimiento sigue pendiente de desarrollo (artículo 3 bis de la mencionada ley y disposición transitoria segunda del real decreto-ley).

Resulta imprescindible volver a destacar el acierto que supone esta reforma normativa para la salvaguarda del derecho a la protección de la salud de todas las personas en España, especialmente de los extranjeros en situación administrativa irregular. La amplia cobertura que ofrece ahora el Sistema Nacional de Salud sitúa a este país al máximo nivel en términos de garantía y efectividad de ese derecho básico de toda persona a la protección de su salud por parte del Estado.

Sin perjuicio de ello, en 2019 la institución estimó conveniente iniciar una actuación ante el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** y el **Instituto Nacional de la Seguridad Social,** para conocer las previsiones sobre el necesario desarrollo de las citadas disposiciones y sobre el detalle en su aplicación en el período transitorio.

Además, se recibieron algunas quejas que ponían de manifiesto la situación de incertidumbre que afecta a determinados colectivos de personas extranjeras, con motivo de las decisiones adoptadas por algunos servicios autonómicos de salud que denegaban el reconocimiento del derecho, en aplicación de las previsiones legales.

El primer grupo de extranjeros afectados por esa falta de reconocimiento es el de los familiares de ciudadanos españoles o comunitarios, especialmente ascendientes directos reagrupados, procedentes de terceros estados, a quienes la normativa comunitaria y de extranjería atribuye la obligación de tener asegurada la asistencia sanitaria por sus propios medios (seguro sanitario público o privado). Con base en esta exigencia normativa, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), por aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, denegaba las solicitudes de reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos. Algunas de esas denegaciones del derecho eran impugnadas ante la jurisdicción social, habiéndose dictado sentencias contradictorias por parte de algunos tribunales superiores de justicia. La Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha dictado, entre otras, la Sentencia 364/2019, de 13 de mayo, unificando doctrina a este respecto. De acuerdo con el alto tribunal, los familiares de ciudadano español o comunitario, con residencia autorizada en España no lucrativa, deben disponer en efecto de un seguro propio, público o privado, que cubra sus necesidades de asistencia sanitaria, requisito exigido en la regulación de extranjería para aprobar su autorización de residencia. Aunque la normativa aplicada en esta resolución es la vigente con anterioridad al Real Decreto-ley 7/2018, el tribunal hace referencia, igualmente, a la última modificación legislativa, que recoge en los artículos 3 y 3 ter de la Ley 16/2003, el mismo requisito referido a la obligación de disponer de un medio propio de aseguramiento sanitario.

En la realidad, y así lo reflejan las quejas recibidas, algunas de estas personas, residentes en España con sus familiares, pueden carecer de aseguramiento sanitario alguno, al no poder contratar, de hecho, por edad o por otras razones, un seguro privado para las contingencias que ya padecen, y no poder exportar un título público de prestación sanitaria desde su país de origen. En estas circunstancias pueden encontrarse personas de edad muy avanzada y con problemas graves de salud, a

quienes se ha autorizado la residencia legal en España, para convivir con sus hijos, españoles o comunitarios, y recibir de ellos, probablemente, la atención y cuidados que necesitan.

Esta institución ha trasladado al Ministerio de Sanidad la paradójica situación resultante en relación con ese grupo de ciudadanos extranjeros residentes en España en virtud de su vinculación familiar. La legislación actual, refrendada ya por el Tribunal Supremo, les coloca de hecho en una peor situación, en materia de asistencia sanitaria, que a los ciudadanos extranjeros que residen irregularmente, al presumir que, *de facto,* son capaces de atender a sus propias necesidades sanitarias, cuando en muchos casos no es así.

La Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud prevé la posibilidad de suscribir un convenio especial con el servicio autonómico de salud y, en efecto, esta sería la alternativa que ofrece el ordenamiento jurídico. No obstante, la actual regulación de esta modalidad de convenio, en el Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, también impone unos requisitos que puede ser difícil cumplir en una determinada situación de urgencia o necesidad (período mínimo de residencia legal en España y contraprestación económica elevada para mayores de 65 años).

Otro grupo de ciudadanos extranjeros que quedan fuera de la asistencia con cargo a fondos públicos es el de aquellos en situación de estancia temporal, según se define esta en la Ley orgánica de extranjería.

A la hora de analizar la situación que afecta a este grupo de personas, los extranjeros con permiso de estancia temporal, hay que recordar, primero, que no existe un derecho de acceso gratuito al Sistema Nacional de Salud para todo extranjero que transite por España, como es el caso, en principio, de los turistas y estudiantes extranjeros. La gratuidad en estos casos queda excluida por tener esas personas el deber de disponer de un medio propio de aseguramiento sanitario. No existe una obligación, ni constitucional ni legal, por la que el Sistema Nacional de Salud deba hacerse cargo, con sus fondos, en cualquier circunstancia, de la atención sanitaria a cualquier persona. Así lo recuerda también el Tribunal Constitucional en la Sentencia 139/2016, de 21 de julio, en su fundamento jurídico 8, al afirmar que «la universalidad, en lo que significa como derecho de acceso y la correlativa obligación de los servicios sanitarios del Sistema Nacional de Salud de atender a los usuarios que reclaman atención sanitaria, no puede, en suma, confundirse con un derecho a la gratuidad en las prestaciones y los servicios sanitarios».

Por otra parte, la eliminación de las circunstancias excepcionales a las que hacía antes referencia el artículo 3 ter de la Ley de cohesión y calidad del SNS, y antes incluso el artículo 12 de la Ley orgánica de extranjería (mujeres embarazadas, menores de edad

y atención de urgencias por padecimiento grave o accidente), hace que se planteen dificultades de interpretación.

La redacción actual de ese artículo 3 ter, apartado 3, párrafo segundo, de la Ley 16/2003, hace referencia concretamente a la posibilidad de reconocer con carácter asistencial las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud a personas aun en situación de estancia temporal en España, en función de lo que puedan informar los servicios sociales. El Defensor del Pueblo considera que esa previsión, acertadamente, persigue dar amparo, con carácter excepcional, a situaciones de gran vulnerabilidad que pueden llegar a plantearse, por ejemplo, con respecto a mujeres embarazadas, niños y adolescentes o, en general, personas sin recursos económicos afectados por dolencias graves o necesitadas de una urgente atención, a las que el Sistema Nacional de Salud, a través de sus recursos sanitarios, debe ofrecer cobertura incluso con cargo a fondos públicos, en atención al derecho a la protección de la salud y para la garantía del derecho a la vida y la integridad física y moral. En última instancia, se trata de una previsión legal que daría soporte a las acciones humanitarias desplegadas por las administraciones públicas sanitarias.

El Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en respuesta a la petición de información formulada, remitió el documento de recomendaciones, acordado en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, para armonizar el procedimiento de solicitud, registro y expedición del documento certificativo que acredita a las personas extranjeras que, encontrándose en España, no tengan residencia legal en territorio español para recibir asistencia sanitaria. Esas recomendaciones, de abril de 2019, fueron publicadas por resolución de 20 de junio de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia. Este documento de recomendaciones supone un importante paso para garantizar una tramitación homogénea en todo el territorio del Sistema Nacional de Salud, y sus aspectos básicos podrían incorporarse a la norma de desarrollo del Real Decreto-ley 7/2018, pendiente de aprobación.

Pero el hecho de que ese documento de recomendaciones recoja que la situación de estancia temporal de extranjeros se asimila a una situación de regularidad en esta materia, no puede entenderse que es suficiente para dejar sin contenido o por no puesto lo que establece hoy el citado artículo 3 ter, que habrá de ser interpretado. En tanto que ese precepto no sea objeto de aclaración por el legislador, el criterio de esta institución es que la Administración autonómica debe atender a los informes sociales a la hora de aplicar excepciones a la exclusión que se hace de las personas en situación de estancia temporal, de cara a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional pone de manifiesto que el artículo 13.1 de la Constitución concede al legislador una notable libertad para regular los

derechos de los extranjeros en España, incluido el derecho a la protección de la salud, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio. Sin embargo, como ha destacado el tribunal, una regulación de este tenor debe tener en cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos afectados con la garantía del respeto de la dignidad humana, que debe determinarse a partir del contenido y naturaleza de cada uno de ellos, para precisar en qué medida es imprescindible el derecho en cuestión para la dignidad de la persona, y siguiendo para ello la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales a los que remite el artículo 10.2 CE (STC 236/2007, de 7 de noviembre).

El mismo Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia 139/2016, de 21 de julio, tuvo ocasión de desarrollar el margen del legislador, al introducir un tratamiento diferente para nacionales y extranjeros, en relación con el derecho a la protección de la salud del artículo 43 CE, al hilo de la impugnación del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril. La sentencia avalaba la constitucionalidad de aquel real decreto-ley, a partir de los siguientes elementos: a) se modificaba la Ley orgánica de extranjería, cuyo artículo 12 remite ahora el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros a lo que establezca la legislación sanitaria; b) el artículo 3 de la Ley 16/2003 reconocía el derecho para los residentes legales en España; c) para el supuesto de no cumplir las condiciones de ese precepto, se habilitaba la posibilidad de suscribir un convenio especial (Real Decreto 576/2013, de 26 de julio); d) el artículo 3 ter establecía unos supuestos que daban lugar a cobertura sanitaria, en cualquier caso, a los extranjeros en situación irregular: atención urgente por padecimiento grave o accidente; mujeres embarazadas, y menores de edad.

Siguiendo el razonamiento del Tribunal Constitucional en aquella resolución de 2016, mediante la inclusión de esos supuestos extraordinarios de cobertura en la atención a extranjeros en situación irregular, el legislador sí daba respuesta suficiente a la más intensa conexión entre el derecho a la protección de la salud y el derecho a la vida e integridad física, lo que construiría el contenido mínimo del derecho del artículo 43 de la Constitución, que obliga ineludiblemente a todos los poderes públicos: «[L]as urgencias a las que se refiere el nuevo artículo 3 ter de la Ley 16/2003 se entienden prestadas en supuestos de riesgo grave para la salud e incluso la vida, de manera que conectarían con el contenido mínimo que hace reconocible el mandato imperativo que los poderes públicos deben asegurar y prestar (artículo 43 CE) en cualquier circunstancia a cualquier persona con el fin de preservar el derecho fundamental a la vida y la integridad física contenido en el artículo 15 CE (FJ 10)».

De acuerdo con lo anterior, el Defensor del Pueblo dirigió al **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** la Recomendación de promover, a la mayor brevedad posible, la aprobación por el Gobierno de la norma de desarrollo prevista en el artículo 3 bis de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, con el

procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria. Asimismo, la institución ha recomendado al ministerio que modifique el Real Decreto 576/2013, con el fin de que los ciudadanos extranjeros con residencia autorizada en España puedan acceder en condiciones más asequibles al convenio especial de prestación de la asistencia sanitaria. Y que modifique los artículos 3 a 3 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, habilitando las excepciones legales imprescindibles para garantizar el derecho a la protección de la salud de toda persona (19003665).

Expresión de lo anterior son las quejas recibidas relativas a la denegación de asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a algunas mujeres extranjeras que, en concreto, encontrándose embarazadas y requiriendo asistencia inmediata, no podían acreditar en el centro de salud que llevaban en el país más de 90 días, período que define la estancia temporal de extranjeros. Algunas de ellas, según informaba la entidad social compareciente que les presta ayuda, eran víctimas de explotación sexual o de trata de seres humanos. Esta situación fue planteada a la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** que, en su respuesta, se remitía a la legislación estatal en la materia, reafirmando el criterio de que todos los extranjeros en situación de estancia temporal (estancia inferior a 90 días en España) no estaban amparados por el artículo 3 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, al ser su situación administrativa regular, tal y como se recoge en el documento de recomendaciones acordadas en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud al que se ha hecho mención.

Desde la institución se ha recomendado igualmente a la Comunidad de Madrid, con base en los argumentos aquí expuestos, que el servicio sanitario tenga en cuenta las circunstancias de vulnerabilidad social que pueden afectar a las personas que solicitan la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, aun cuando no puedan acreditar que se encuentran residiendo irregularmente en España, como ocurría en las quejas planteadas. También se ha recomendado que se instruya debidamente a los servicios administrativos en los centros sanitarios para que presten toda la información necesaria a las personas españolas o extranjeras que acuden a ellos, para que puedan tramitar correctamente el reconocimiento de su derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, según la normativa vigente (19008121, 19008824).

En otra queja, relativa a la asistencia sanitaria integral que precisaba el hijo de un estudiante extranjero, también se ha recomendado a la **Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia** que, según los casos, puedan apreciarse unas circunstancias de gran vulnerabilidad social a la hora de reconocer el derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, como prevé el artículo 3 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. En su respuesta, dicha Administración autonómica ha

informado que, además de las recomendaciones del Consejo Interterritorial del SNS, está trabajando en una norma de desarrollo propia para detallar el alcance de la cobertura sanitaria a las personas extranjeras en situación irregular, y recuerda que la asistencia sanitaria siempre se presta a las personas que acuden a los centros sanitarios, sin perjuicio de la determinación posterior sobre el responsable del pago de los servicios (19011161).

Cabe reseñar también una queja tramitada ante la **Junta de Castilla y León** por el no reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria a aquellas personas que acudían al centro de salud acreditando que se encontraban a la espera de poder formalizar su solicitud de protección internacional. La saturación del servicio administrativo que debe registrar y tramitar las solicitudes de asilo, por el brusco incremento de solicitantes en los últimos años, ha dado lugar a que se haga entrega a quienes expresan su voluntad de solicitar protección internacional de un documento, en la comisaría de extranjería, con la fecha programada de cita. Esta cuestión es abordada con detalle en el capítulo correspondiente a Migraciones de este informe anual.

Solicitada información sobre esta situación, la **Consejería de Sanidad de Castilla y León** aseguraba en su respuesta que desconocía la eficacia de ese documento de manifestación de voluntad, emitido por la Policía Nacional, al no haber recibido información del Ministerio de Sanidad o del Ministerio del Interior a este respecto, por lo que considera que no puede acudirse al reconocimiento del dicho derecho a la asistencia sanitaria por la vía de la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1192/2012, para los solicitantes de asilo. Además, esa Administración rechaza igualmente el reconocimiento del derecho a estas personas como extranjeros no autorizados o registrados, en este caso al considerar que el referido documento indica expresamente que les autoriza a permanecer en España. Dada la evidente contradicción de los argumentos expresados por la Administración, se continúa la actuación con esa Administración de Castilla y León (19017716).

8.2 AUTONOMÍA DEL PACIENTE, INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SANITARIA

Historia clínica

Se han tramitado quejas en las que los interesados plantean, por un lado, que no se ha dado respuesta a su solicitud de acceso a una historia clínica, estando legitimados para ello, o, por otro, que la documentación clínica que han recibido del centro sanitario está incompleta.

Algunas de esas quejas están referidas a centros sanitarios privados, con o sin concierto con la Administración. Si los interesados han planteado una reclamación ante la Administración sanitaria competente por esa falta de respuesta o el carácter

incompleto de la documentación obtenida, corresponde a dicha Administración comprobar con el centro en cuestión el cumplimiento de las previsiones de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. En una actuación seguida con la **Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía,** se planteaba que la interesada había solicitado la historia clínica de su madre, que fue atendida en el Hospital San Rafael de Málaga, en julio de 2017. En respuesta solo había recibido una documentación parcial. De acuerdo con la última información remitida por la consejería, hasta diciembre de 2019 no se le había entregado el historial completo (19009005).

En otro supuesto, la interesada había reclamado la historia clínica de su hermano, ya fallecido, ante el centro privado de psicología donde había sido atendido. Reclamó al servicio de inspección de la **Consejería de Salud de la Región de Murcia** porque solo había recibido un informe resumido de la atención prestada. Tras solicitar información, la citada consejería dio cuenta de que se había girado visita de inspección al centro sanitario en cuestión, y los técnicos se habían reunido con la interesada para dar respuesta a su petición de información (18013298).

Como es habitual en esta materia, los ciudadanos muestran su disconformidad con las limitaciones en el contenido de las historias clínicas que se les facilitan, principalmente la relativa a las apreciaciones y anotaciones subjetivas de los profesionales sanitarios. Iniciada una actuación ante la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** se puso de manifiesto esta cuestión, que había motivado la negativa a entregar determinados documentos relacionados con un proceso clínico. Se tuvo conocimiento de que la interesada ya había presentado una reclamación ante la Agencia Española de Protección de Datos por esta misma circunstancia, estando pendiente la resolución de ese organismo especializado (19012100).

Divulgación efectiva del procedimiento de registro de instrucciones previas

Con motivo de la queja presentada por una asociación dedicada a los derechos de los pacientes para una muerte digna, se inició una actuación ante la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid,** con el fin de conocer el alcance de las medidas adoptadas en desarrollo de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/2017, de 9 de marzo, de Derechos y Garantías de las Personas en el Proceso de Morir. Los datos aportados por la Administración a este respecto, en relación con la información obtenida de los promotores de la queja, ponían de manifiesto que tales medidas se alejaban del contenido preceptivo de esa ley, que encarga a la Administración sanitaria una actividad más proactiva para extender el conocimiento en esta materia y su divulgación entre los

pacientes, los profesionales y todos los centros sanitarios y sociales, públicos y privados, en esa comunidad autónoma.

En consecuencia, se formuló una Recomendación para que se promoviera una divulgación efectiva del procedimiento de registro de instrucciones previas entre la población en general y los usuarios del Servicio Madrileño de Salud; la ampliación progresiva a todos los centros sanitarios y sociosanitarios, públicos y privados, de las herramientas de registro de dichas instrucciones previas, con la debida preparación del personal administrativo encargado; la mejora del procedimiento de acceso a las instrucciones previas por parte del personal médico; el incremento de la formación dirigida a los profesionales acerca de los contenidos de la ley, en relación con el proceso de morir, la enfermedad terminal y los cuidados paliativos; así como, la divulgación entre la población en general sobre los derechos y garantías en el proceso de morir.

La respuesta de la Consejería de Sanidad está siendo objeto de estudio en el momento de elaboración de este informe, a los efectos de realizar el adecuado seguimiento, el cual deberá tener en cuenta también cualquier novedad legislativa que pueda producirse en esta materia, en otras comunidades autónomas y a nivel estatal (19010663).

Libre elección de profesional

El derecho de los pacientes a la libre elección de profesional, que recoge con carácter básico la Ley General de Sanidad en su artículo 10, se encuentra igualmente recogido en el 38 de la Ley de Castilla y León 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de la personas en relación con la salud. Este último precepto se remite al desarrollo reglamentario oportuno que, hasta el momento, no ha sido aprobado.

Al hilo de una queja en la que el paciente trasladaba haber solicitado en más de una ocasión el cambio de asignación de médico psiquiatra, se recibió la respuesta de la **Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León,** en la que esa Administración se remitía a la normativa previa al traspaso de competencias sanitarias, aprobadas en su momento para el ámbito de actividad del antiguo Instituto Nacional de la Salud. El Defensor del Pueblo ha considerado oportuno formular una Recomendación a dicha Administración autonómica para que se proceda, a la mayor brevedad posible, al desarrollo reglamentario de ese derecho de los pacientes, como se ha efectuado en relación con otros derechos y garantías de funcionamiento del sistema sanitario en Castilla y León también previstos en la ley. En su respuesta, la consejería ha trasladado que se va a tener en cuenta esta Recomendación en la futura elaboración de normativa en materia sanitaria (19012679).

Tarjeta sanitaria con nombre sentido para personas transexuales

En el informe de 2018 se aludía a la solicitud realizada a la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** acerca de las medidas establecidas para que las personas transexuales fuesen tratadas de acuerdo con la identidad correspondiente al sexo al que manifiestan pertenecer, tanto en la dispensación de recetas como al ser llamadas en salas de espera. La consejería señaló que la única información que puede relacionarse con el sexo de un paciente es el nombre que se obtiene de los datos obtenidos de la base de datos de su tarjeta sanitaria. Por ello, en las recetas dispensadas con los duplicados de tarjeta sanitaria solicitados por estas personas, figura el nuevo nombre. Asimismo, la consejería informó del envío de un comunicado oficial, en enero de 2019, para conocimiento y difusión a todos los profesionales de los centros de salud, a fin de que todas las personas transexuales sean llamadas por el nombre y género al que sienten pertenecer y que hayan manifestado previamente, resaltando la importancia a la hora de nombrar a los pacientes en las salas de espera y recomendando en estos casos la utilización de los apellidos.

Con relación a la posibilidad de eliminar la denominación «señor» o «señora» de los documentos y justificantes de citas en los que el campo no sea relevante, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid ha indicado que no ha sido posible modificar dichos tratamientos en las hojas de citación, dado que los datos de esos documentos, así como los de la historia clínica, son recogidos de aplicaciones sanitarias de citación programada del Sistema de Información Poblacional (SIP-CIBELES).

La mencionada consejería comunicó, asimismo, que la identificación única e inequívoca de los pacientes en la historia clínica es necesaria para garantizar la seguridad clínica, y constató que el impacto sobre la seguridad del paciente de determinadas modificaciones no sería controlable, por lo que esta institución concluyó las actuaciones y señaló la conveniencia de adoptar una solución que, sin comprometer la seguridad de los pacientes, permitiese superar los impedimentos técnicos que dificultan la emisión de hojas de citación con un contenido acorde a su identidad de género libremente determinada (18000792 y 18002236).

8.3 ORDENACIÓN DE PRESTACIONES

Atención a la salud bucodental

Como es sabido, se viene planteando desde hace muchos años la necesidad de ampliar en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud las prestaciones de atención a la salud bucodental. Algunas comunidades autónomas están desarrollando programas, especialmente dirigidos a la población infantil.

Se han tramitado en 2019 dos quejas referidas a pacientes que, aun padeciendo una malformación congénita con anodoncia, supuesto contemplado en el anexo VI del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, y contando con las adecuadas recomendaciones de los profesionales que les atienden, habían encontrado dificultades para la realización de los implantes dentales que precisaban. En el caso planteado ante la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid,** el paciente solicitaba que también fuera financiado el coste de las prótesis que se debían colocar tras la realización de los implantes. Esta opción era rechazada en aplicación de lo establecido en la cartera de servicios comunes, sin perjuicio de que la consejería recordaba que se podía plantear posteriormente una solicitud de reintegro de gastos. En otra queja, tramitada ante la **Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana,** la paciente, que padecía otra malformación congénita, había tenido que esperar varios meses, hasta que la Administración le informó de que ya se había autorizado la intervención (19003171 y 19007570).

Implantes cocleares

Con relación a las quejas iniciadas en el año 2018 sobre la financiación en **Cataluña** del segundo implante coclear en niños, a los que se había practicado un implante bilateral por razones clínicas, la institución ha recibido la información solicitada. En ella se da cuenta de que, en el ámbito del Servicio Catalán de Salud, la decisión clínica sobre si es necesario uno o dos implantes se valora en cada caso por el equipo médico. Hasta el mes de febrero de 2019 se hacía cargo únicamente de las intervenciones monolaterales, excepto cuando concurría alguna de las dos circunstancias clínicas especiales que recoge la Orden SSI/1356/2015, de 2 de julio.

A partir del mes de marzo de 2019, y de acuerdo con la nueva evidencia disponible, el servicio de salud financia también los implantes cocleares bilaterales en casos de hipoacusia severa o profunda infantil. La mayoría de las hipoacusias infantiles están presentes en el primer año de vida y, de estas, entre el 35 y el 50 % son congénitas. La respuesta de la Administración autonómica señala que en Cataluña cada año nacen alrededor de 60 niños y niñas con hipoacusia severa o profunda y muchos se podrán beneficiar de este tipo de implantes cocleares. En los casos en los que, anteriormente, el segundo implante fue financiado de forma privada por los padres de los pacientes, se reconocen efectos retroactivos desde el 9 de julio de 2015, para lo que los interesados deben acudir al procedimiento de reintegro o reclamación correspondiente (18005290 y relacionadas).

Uso de bloqueadores hormonales

Respecto a la formación de un criterio sobre el uso de bloqueadores hormonales en menores transexuales, cuestión mencionada en el informe anual correspondiente a 2018, concluyeron las actuaciones con la **Subsecretaría de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.** Los miembros de la Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación respaldaron que no hay problema en el acceso a los bloqueadores hormonales, aplicando el criterio clínico, y consideraron que no es necesario promover un consenso científico sobre la edad mínima para acceder a ellos. De la información facilitada, esta institución deduce que actualmente la indicación de aplicar tratamientos hormonales no se encuentra limitada por la edad del paciente, y que la situación del menor debe ser, en todo caso, analizada de manera individual a tal efecto (15005618 y 15007900).

Registro nacional de donantes de gametos para inseminación artificial

Con relación a la previsión de crear un Registro nacional de donantes y banco de gametos acreditado para la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida (RHA) en el Sistema Nacional de Salud, el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** comunicó que el registro se encontraba en fase muy avanzada de implantación. Asimismo, el ministerio aclaró las atribuciones de las comunidades autónomas en la propuesta de centros participantes, e informó de las actividades formativas efectuadas en su pilotaje, así como de la incorporación de las administraciones de Andalucía, Cataluña, Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Cantabria, Castilla-La Mancha y Galicia.

La plataforma informática que soporta el registro se denomina Sistema de Información de Reproducción Humana Asistida (SIRHA) y alberga también otros dos registros establecidos por la normativa en materia de células y tejidos de origen humano: el Registro Nacional de actividad y resultados de los centros y servicios de Reproducción Humana Asistida, al que está previsto que los servicios de RHA puedan comunicar información a través del sistema en el primer trimestre de 2020, y el Registro de centros y servicios de RHA, cuya implantación se considerará finalizada cuando las comunidades autónomas revisen toda la información de sus centros para verificar que es correcta y actualicen los datos incompletos. SIRHA también incluye una plataforma de biovigilancia en materia de RHA, consistente en un módulo que permitirá la notificación de forma obligatoria de los efectos y reacciones adversas graves relacionadas con la seguridad de todas las células y tejidos, que se prevé tenga efectividad en el segundo semestre de 2020 (16002537).

8.4 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

Sanidad rural

Durante los últimos años se ha incrementado el interés y la preocupación por la insuficiencia de recursos sanitarios disponibles en las poblaciones de menor tamaño y alejadas de los grandes centros urbanos.

El principal motivo por el que se han presentado quejas ha sido el horario limitado para dispensar atención pediátrica y de medicina de familia en centros de atención primaria, y la escasa cobertura del servicio durante los permisos de sus titulares. La falta de disponibilidad de estos especialistas en el mercado de trabajo, circunstancia que las distintas administraciones autonómicas alegan como causante de esta situación, y la creación de un grupo de trabajo técnico en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en noviembre de 2017, con el fin de abordar la insuficiente dotación de médicos de determinadas especialidades, dio lugar al inicio de actuaciones con el Ministerio de Sanidad, para conocer los avances sobre esta cuestión (18002549, 18003008 y 18002774, entre otras).

Las consecuencias de esta falta de pediatras en zonas de escasa población y de la consiguiente presión asistencial, a la que se hace referencia en las quejas presentadas por los profesionales, tratan de paliarse con la supresión temporal de la atención en alguno de los consultorios locales de la misma zona entre aquellos a los que los facultativos se desplazan diariamente para cumplir los turnos establecidos, por lo que en estos casos son los pacientes los que tienen que trasladarse a localidades más alejadas de su lugar de residencia para ser atendidos. En ocasiones, en lugar de cancelar la atención en uno de los ambulatorios de una misma zona afectados por este problema, la Administración adopta la medida de mantener el servicio en todos, pero con un funcionamiento intermitente (18002644, 18002986 y 18012012).

Esta falta de dotación habitual, que a veces tiene su origen en el hecho de que no estén cubiertas todas las plazas de la plantilla, hace que, en las localidades que incrementan mucho su población en períodos vacacionales, se agudice la saturación de los servicios y se desborde la capacidad asistencial de los especialistas en pediatría, especialmente durante el período estival (18011906, 19015999 y 18013912, entre otras).

En este contexto, la alternativa que la Administración sanitaria ofrece con frecuencia es dispensar inicialmente atención en consulta a la población infantil por parte de los facultativos de medicina familiar y comunitaria, o proponer el desplazamiento del paciente a las urgencias hospitalarias, limitándose la atención de los pediatras a revisiones programadas de los centros de salud de algunas zonas rurales (18010725, 18004220 y 18019885).

También se han detectado desajustes en la infraestructura material de algún consultorio, por lo que ha habido que insistir en que, en el diseño de los edificios de carácter público con un uso tan sensible como el sanitario, debe tenerse especialmente en cuenta la accesibilidad universal, para que pueda facilitarse a cualquier persona el uso de sus servicios, y evitar obstáculos en el ejercicio del derecho a la protección de la salud (18002549).

Cuestión diferente es la referida al equipamiento sanitario con que deben contar los centros de salud y consultorios rurales. Con independencia de la titularidad municipal de los edificios que albergan estos centros asistenciales, con la correlativa obligación de mantenimiento y adaptación a los fines previstos, es preciso recordar la obligación de los servicios autonómicos de salud de equipar debidamente los mismos, con el material y los instrumentos clínicos necesarios. A falta de convenios especiales interadministrativos de gestión, en materia de dotación de bienes y equipamiento clínico, debe considerarse irregular que los servicios de salud deriven su responsabilidad sin más a las corporaciones locales, como ha podido constatarse en algún supuesto (18012146).

En una comarca con varios puntos de especial aislamiento, al noroeste de la Región de Murcia, se pusieron de manifiesto dificultades para prestar atención sanitaria de urgencia a tiempo a los pacientes de los municipios que la integran (emplazados en lugares con una orografía que ralentiza la comunicación por carretera y en una comunidad autónoma en la que no hay un helicóptero de uso exclusivamente sanitario), debido a la falta de dotación de personal facultativo y de enfermería, a horarios de guardia limitados que no permitían llevar a cabo una atención continuada en situaciones de urgencia, así como a deficiencias en la cobertura de la red de telefonía móvil contratada por el servicio de salud y en el material de los vehículos de transporte sanitario (18009310).

En el año 2019 se han recibido, además, quejas de plataformas vecinales o particulares, de carácter más general, que muestran una mayor preocupación ciudadana por la insuficiencia de recursos sanitarios en las zonas rurales.

A raíz de las quejas presentadas por particulares, profesionales o por agrupaciones vecinales se han iniciado algunas actuaciones para recabar información sobre esta cuestión en algunas de esas zonas. Cabe destacar las actuaciones iniciadas con respecto a la comarca de Almadén, en Ciudad Real, la comarca de Aliste, en Zamora, y la dotación de facultativos (médicos de familia y pediatras) en el consultorio local de Pedrezuela, en Madrid.

En el caso de la localidad de Pedrezuela, la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** informó sobre la reordenación de recursos en la zona de salud de El Molar, municipio de cabecera, y el refuerzo de la plantilla en el consultorio de

Pedrezuela a partir del mes de mayo, con un médico más a tiempo completo y la asignación en exclusiva del pediatra que antes se compartía con el consultorio de San Agustín de Guadalix (19004614).

Con relación a la comarca de Almadén (Ciudad Real), la queja recibida aludía a diferentes carencias de dotación de profesionales en los centros sanitarios de Almadén, que supondrían retrasos para las consultas de especialidades y la sobrecarga de trabajo para los médicos de familia. Además, se reclamaba por la inactividad del Consejo de Salud de esa zona básica de salud. Se ha recibido de la **Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla-La Mancha** el informe elaborado sobre esta cuestión por la Dirección General de Asistencia Sanitaria, que rebate los datos aportados por la plataforma vecinal compareciente, especialmente en relación con la carga de pacientes/día de los profesionales de atención primaria. Sí está pendiente cubrir una plaza de pediatra, que quedó vacante por jubilación en 2016, lo que se atribuye a la falta de respuesta a la oferta de empleo. Se señala también que la espera para consulta en las distintas especialidades, contrariamente a lo planteado, se sitúa en una demora promedio de entre 7 y 10 días, a excepción de dermatología, que presenta una demora de dos meses. Se manifiesta, por otro lado, que el Consejo de Salud no se convoca hace tiempo, pero tampoco, se dice, el de otras provincias (informaciones publicadas posteriormente dan noticia de que se había convocado el Consejo de Salud de la Zona de Almadén, a finales de 2019). El informe menciona, por último, que no se conoce la existencia de un denominado «plan Almadén», relativo a la atención sanitaria, al que se hacía alusión en la queja y en determinadas informaciones periodísticas. Los interesados en la queja, por su parte, han continuado presentando información sobre las reivindicaciones que plantean (19017824).

Finalmente, se ha recibido respuesta de la **Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León** sobre la fase en que se encuentra un proyecto piloto planteado para la comarca de Aliste, en Zamora, de reorganización de los recursos sanitarios. Recuerda la Administración que el proyecto está en fase de planificación y que se han mantenido varias reuniones para explicar los objetivos perseguidos. Se están ahora valorando las propuestas realizadas por los profesionales de los centros de salud, los alcaldes de las localidades afectadas, así como representantes sindicales y vecinales (19018931).

Cobertura de especialistas en el ámbito de la atención primaria

En el contexto de las actuaciones iniciadas a fin de conocer las medidas adoptadas para paliar la falta de cobertura de especialistas en el ámbito de la atención primaria, el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** informó de la aprobación de la oferta de plazas de formación sanitaria especializada para la convocatoria 2019/2020,

con 1.137 plazas más que la anterior y un incremento del 10 % de la oferta de plazas MIR. Las especialidades con una mayor oferta son medicina familiar y comunitaria, pediatría, anestesiología y reanimación, medicina interna, obstetricia y ginecología, cirugía general y del aparato digestivo, y cardiología.

El ministerio señala que, en el contexto del Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria, aprobado en abril de 2019, la Dirección General de Ordenación Profesional ha propuesto a las comunidades autónomas que oferten un mayor número de plazas de formación sanitaria especializada. Dicho documento recoge objetivos y acciones dirigidos a mejorar la estabilidad en el empleo y las condiciones laborales, el desarrollo de las especialidades de enfermería familiar y comunitaria, y enfermería pediátrica en atención primaria de salud (APS). También contempla medidas para consolidar la formación en APS en formación sanitaria especializada. Entre dichas medidas, destaca la incorporación de rotaciones obligatorias en APS en los programas de formación de las especialidades en ciencias de la salud, y adecuar a las necesidades de la comunidad autónoma la formación de las especialidades con desarrollo en el ámbito de APS, como son, entre otras, medicina familiar y comunitaria, pediatría y psicología clínica.

Teniendo en cuenta que está previsto que buena parte de los objetivos detallados en el marco estratégico empiecen a realizarse a partir de 2020, esta institución ha finalizado la actuación iniciada al efecto, sin perjuicio de permanecer atenta a su desarrollo e implantación (18002549).

8.5 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA

Servicios y especialidades. Medios materiales y personales

En línea con lo recogido en el epígrafe anterior, las respuestas remitidas por las distintas administraciones sanitarias, con motivo de demoras en la atención, ponen de manifiesto dificultades para la contratación de especialistas en neurología, cirugía ortopédica y traumatología en Andalucía; traumatología en Asturias; urología y traumatología en Canarias; pediatría en Cantabria; dermatología, cirugía plástica y reparadora, radiología y neurorradiología en Castilla-La Mancha; cardiología y geriatría en Castilla y León; y cirugía general, ginecología, rehabilitación y traumatología en Murcia.

Se ha observado que la supresión de algunos servicios en hospitales comarcales, u otros centros sanitarios situados en localidades de más de 10.000 habitantes, supone un aumento de la distancia que deben recorrer los pacientes de los municipios rurales con respecto al centro en el que van a recibir atención especializada, que a su vez puede verse afectado por una sobrecarga asistencial, dado que la mencionada supresión suele

estar motivada por la falta de contratación de profesionales (18016538, 19008315, 19014038 y otras).

Estrategia de cuidados paliativos del Sistema Nacional de Salud

El **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** remitió la información solicitada acerca del modelo organizativo de atención integral en cuidados paliativos y de las buenas prácticas recogidas en las experiencias llevadas a cabo en algunas administraciones sanitarias autonómicas, así como datos relativos al número de fallecidos y a los dispositivos destinados a tal efecto.

Pese a que la Administración sanitaria reflejó ante el Defensor del Pueblo la necesidad de aprobar el informe de indicadores por el Comité de Seguimiento y Evaluación de la Estrategia en Cuidados Paliativos, esta aprobación no se ha producido varios años después. Por ello, se ha formulado una Recomendación al ministerio para que adopte las medidas que permitan agilizar la aprobación de dicho informe, a fin de que pueda analizarse la situación y los avances realizados con relación a los cuidados paliativos. Asimismo, se ha solicitado que se aclare si se ha arbitrado algún medio que permita estimar, en períodos delimitados, el número de pacientes que, precisando dichos cuidados, los han recibido, así como el de aquellos que han fallecido sin que se les hayan sido efectivamente prestados (14022401).

En el ámbito de la Administración autonómica, cabe señalar que el **Servicio Murciano de Salud** ha manifestado su disposición de modificar la organización de los Equipos de Soporte de Atención Domiciliaria (ESAD) en el ámbito de los cuidados paliativos, a fin de que se priorice y garantice la asistencia domiciliaria a los pacientes, coordinando las actividades programadas, sobre todo de formación y docentes, de forma que no repercutan en la asistencia domiciliaria de los pacientes que lo solicitan (18012218).

Desplazamiento y derivación de pacientes

Concluyó la tramitación iniciada con la **Consejería de Sanidad de Castilla y León,** que fue detallada en el informe de 2018, una vez que se implantó un tercer turno en la Unidad de Hemodiálisis del Hospital Río Carrión de Palencia, lo que supuso la supresión de los traslados de numerosos pacientes de dicha provincia a Valladolid, que se venían realizando antes de iniciarse las actuaciones, a fin de que pudiesen recibir el correspondiente tratamiento (18010502).

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con la **Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de Madrid,** con motivo del establecimiento de un trayecto de

100 kilómetros en ambulancia para la realización de diálisis del interesado, de 79 años de edad, lo que suponía la permanencia fuera de su domicilio durante 10 horas. Se concluyó la tramitación de la queja, una vez que la Administración decidió dispensarle el tratamiento en el centro hospitalario más cercano a su domicilio (19016917).

La demora en el traslado del expediente de la interesada, en tratamiento de reproducción asistida, desde el Hospital Clínico Universitario de Salamanca al Hospital Río Hortega de Valladolid, motivó la realización de actuaciones. Esta institución recordó a la **Consejería de Sanidad de Castilla y León** el deber legal de aplicar, en sus propios términos, 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 Público de Salud de Castilla y León, y de cumplir con la tramitación establecida para la derivación de pacientes en atención especializada. La consejería ha señalado que, en este caso, el error fue puntual y estuvo ocasionado por la pluralidad de centros y servicios implicados en la tramitación del traslado (19000852).

Derivación de pacientes entre comunidades autónomas

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con la **Consejería de Sanidad de Madrid** y con el **Servicio Andaluz de Salud (SAS)** ante la queja presentada por una paciente, con diagnóstico de linfadenectomía realizado en 2017, y cuyo especialista del Hospital Costa del Sol había solicitado su derivación al Hospital Universitario La Paz, donde fue rechazada debido a la saturación del proceso médico referido.

La Consejería de Sanidad de Madrid señaló que había ejercido, además, su facultad de rechazar la admisión de la paciente al proceder de otra comunidad autónoma y no ser el Hospital Universitario La Paz un centro de referencia para el tratamiento del linfedema.

A la situación expuesta se añadió otra queja, a través de la que se tuvo conocimiento de que la saturación también fue causa de que la Administración sanitaria madrileña rechazase otra solicitud de derivación de una paciente con la misma patología, efectuada por parte del Hospital Universitario de León. Por ello, el Defensor del Pueblo solicitó a la Consejería de Sanidad de Madrid conocer las medidas que tuviera previsto adoptar para dar solución a la saturación de la unidad del Hospital Universitario La Paz a la que corresponde el tratamiento del linfedema.

El SAS, por su parte, indicó que el procedimiento requerido no se realiza en ninguno de sus centros por tratarse de un procedimiento complejo, y que, tras la realización de gestiones, la interesada iba a ser atendida en el Hospital La Fe de Valencia, por lo que se han concluido las actuaciones con dicho servicio (19013067 y 19012653).

Han concluido las actuaciones iniciadas con la **Consejería de Sanidad de La Rioja,** una vez que ha informado del contenido de los acuerdos de las reuniones de seguimiento en materia de asistencia sanitaria entre las consejerías de salud de La Rioja y Navarra. Los acuerdos contemplan compartir imágenes y mejorar la concordancia de los diagnósticos y de las conclusiones de los facultativos responsables de cada una de las consejerías. Asimismo, se aplica un criterio recíproco en virtud del cual los facultativos de una de las administraciones sanitarias pueden acceder a los informes clínicos realizados en otra. Por otra parte, según los mencionados acuerdos, los criterios de ingreso en la Fundación Hospital de Calahorra de pacientes de San Adrián atendidos de urgencia serán criterios clínicos de resolución de la urgencia que no permitan una demora, quedando el resto de los casos para su derivación posterior al Hospital García Orcoyen de Estella (12011174).

También concluyeron las actuaciones realizadas con la **Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana,** ya que el protocolo de derivación de pacientes con otras comunidades autónomas establece medios para la comunicación ágil entre hospitales ante una solicitud de traslado, hace registrar la remisión de la documentación al jefe de servicio o especialista de guardia en los supuestos de admisión del paciente, y en caso contrario, los motivos por los que no es aceptada la solicitud de traslado. También establece medios para enviar la documentación del usuario, y para su recepción por el personal que va a prestarle asistencia. En cuanto al transporte sanitario, se suprimen determinados requisitos, de forma que un mismo vehículo puede realizar un transporte urgente entre dos comunidades autónomas (16000351).

Centros y hospitales de media estancia

En 2019, el Defensor del Pueblo ha tramitado algunas quejas cuyo elemento común son las dificultades para la continuidad asistencial en un centro u hospital de media estancia, para recibir un determinado tratamiento rehabilitador o, en otras circunstancias, cuidados paliativos.

La difícil situación por la que estaba atravesando la familia de un paciente que había sufrido un ictus, situación característica del daño cerebral adquirido, fue planteada ante esta institución. Dicho paciente fue dado de alta del Hospital Clínico Universitario San Carlos, en Madrid, con la indicación facultativa de seguir tratamiento de rehabilitación motora y logopedia. El mismo informe de alta refleja la circunstancia de que se había denegado el ingreso en un centro especializado de media estancia porque el paciente necesitaba también seguir tratamiento de hemodiálisis, lo que sería motivo de exclusión.

La **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** confirmó en su respuesta que en los hospitales de media estancia no se presta tratamiento de diálisis, por lo que los pacientes permanecen hasta el alta en el hospital de agudos, habiéndose cursado una directriz en este sentido a los hospitales de la comunidad autónoma. En el caso planteado, quedaba establecido que el paciente había recibido el alta del hospital de agudos con la indicación de continuar el tratamiento rehabilitador en centro adecuado y que, ante la imposibilidad de ingreso en centro público o concertado, estaba recibiéndolo en una residencia especializada de titularidad privada, que también le proporcionaba los medios para asistir regularmente al tratamiento de diálisis. La familia del paciente ya no podía hacerse cargo por más tiempo del coste de esa estancia en el centro residencial y rehabilitador privado. Se trasladó una Sugerencia a la referida Consejería de Sanidad para que promoviera de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, ante el perjuicio económico que se estaba ocasionando y que los interesados no estaban obligados a soportar. Dicha Sugerencia fue aceptada (18008173).

En otro supuesto, también en la Comunidad de Madrid, una paciente de 29 años de edad estaba recibiendo rehabilitación, después de sufrir un ictus, por el que había sido tratada en el Hospital Universitario de La Princesa. Se encontraba ingresada para rehabilitación en la Fundación Instituto San José, en plaza concertada. Los familiares habían sido informados por la dirección de ese centro de que, según las instrucciones de la Administración autonómica, el tratamiento rehabilitador estaba previsto para un máximo de tres meses, por lo que estaría próxima el alta hospitalaria, a pesar de la conveniencia clínica de continuar, dada la progresión favorable de la paciente con la atención que venía recibiendo, criterio que había sido comunicado al servicio correspondiente de la consejería de Sanidad. Tras iniciarse la correspondiente investigación, la consejería informó de que se había autorizado la prórroga de ingreso de la paciente en el Instituto San José por un período adicional de treinta días, hasta el alta médica (19010414).

Afectados por síndromes de sensibilidad central

Con relación a la viabilidad de promover la designación de centros, servicios y unidades de referencia (CSUR) para la atención de sensibilidad química múltiple (SQM), el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** señaló que ni el síndrome de SQM, ni el de fatiga crónica (SFC), ni la fibromialgia se encuentran entre los identificados para la designación del CSUR, e indicó que el proyecto CSUR no sigue el criterio de designar centros por enfermedades, sino que agrupa aquellas que precisan de una atención similar. La competencia para determinar las patologías y procedimientos para las que es necesario designar los CSUR corresponde a los grupos de expertos en cada

área de especialización, por lo que el Defensor del Pueblo concluyó las actuaciones sobre este aspecto (18003903).

Esta institución concluyó también la tramitación con la **Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública** de la Comunitat Valenciana cuyas respuestas recogen recomendaciones para la atención de personas con SQM, formuladas en el documento de consenso elaborado en el seno de la Secretaría Autonómica de la Agencia Valenciana de la Salud, en las que se facilitan pautas dirigidas a los profesionales sanitarios para que las apliquen durante el proceso asistencial. Con relación al SFC, se sostiene el criterio de basar la asistencia prestada en los equipos de atención primaria, dotados de la formación adecuada, a fin de garantizar una atención integral y en proximidad a los pacientes, sin perjuicio de poder solicitar la intervención de otras especialidades si así lo requieren las dificultades diagnósticas o falta de respuesta al tratamiento. La conselleria señala, además, que los síntomas de la hipersensibilidad electromagnética pueden variar en la severidad, y ser un problema de incapacidad para la persona afectada, por lo que aplica medidas de autocuidado no farmacológicas con carácter individual o en talleres grupales (18007860).

Durante el pasado ejercicio también finalizaron las actuaciones con el **Departamento de Salud del Gobierno Vasco,** cuyo servicio de salud propuso a los centros sanitarios incluir en la historia clínica de forma visible la existencia del diagnóstico SQM para aplicar las correspondientes medidas en el ámbito ambulatorio, en casos de ingreso hospitalario, intervención quirúrgica, tratamientos farmacológicos y otras situaciones asistenciales. Dicha propuesta se materializa en una alerta que ha de ser cumplimentada por los profesionales del servicio clínico de referencia de cada paciente, a efectos de reflejar información individualizada en la pantalla principal una vez que se abre la historia clínica del paciente, que también puede ser accesible al personal administrativo sin necesidad de entrar en la mencionada historia. Asimismo, concluyó la tramitación con la **Consejería de Salud de la Región de Murcia,** que adoptó la medida de difundir de nuevo, entre los centros sanitarios, las recomendaciones que afectan a la asistencia sanitaria de los pacientes que están recogidas en el documento de consenso sobre SQM editado por el entonces **Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad** (18008933 y 18005550).

La **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha** ha transmitido que considera ineficaz la elaboración de pautas o protocolos que sirvan de apoyo a los facultativos en la toma de decisiones sobre los mejores cuidados aplicables a pacientes de SQM, y que resultaba además inviable el propósito de impartir cursos a tal efecto. Con relación al SFC, dicha Administración sanitaria excluyó la posibilidad de crear unidades multidisciplinares, por entender que no suponen un beneficio para los pacientes hasta su diagnóstico y que no hay tratamientos específicos, sino de enfermedades subyacentes.

También descarta la realización de recomendaciones concretas que pertenezcan a la terapéutica clínica, ya que estima que es el facultativo responsable quien las debe aplicar o no en función de las características específicas. La consejería propone el mismo modelo de coordinación para los pacientes con SFC que para los de enfermedades comunes, es decir, asistencia en atención primaria o urgencias y derivación, si es preciso, a una especialidad hospitalaria. A la vista de la perspectiva netamente sanitaria del criterio sustentado, concluyó la tramitación iniciada con esa Administración sanitaria (18013221).

Continúan las actuaciones con la **Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia,** que ha informado a esta institución de la inminente publicación de un protocolo para la atención de personas con SQM en esa comunidad autónoma. Por su parte, el protocolo para atención a los pacientes con síndromes de sensibilidad central en **Castilla y León** está todavía en fase de elaboración, según ha informado la correspondiente **Consejería de Sanidad,** que ha establecido el criterio de requerir a la dirección del centro correspondiente cuando se producen demandas de estos pacientes, para que, a partir de las necesidades específicas de cada usuario, se lleven a cabo las adaptaciones precisas para el caso concreto (18007862 y 18007315).

La **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de Extremadura** comunicó las previsiones de elaborar protocolos para la atención de los pacientes con SQM, fibromialgia y síndrome de fatiga crónica; de impartir cursos de formación dirigidos a los profesionales sobre los síndromes de sensibilidad central, y de incluir a los afectados por el síndrome de SQM en el Programa de Pacientes con Necesidades Asistenciales Especiales. Esta institución se encuentra a la espera de recibir información sobre su cumplimiento (18006289).

También continúan las actuaciones con la **Consejería de Sanidad de Cantabria,** en cuyo ámbito parece descartarse la elaboración de un protocolo específico, por lo que se ha solicitado que se valore la posibilidad de programar acciones formativas sobre SQM a las que pueda acceder el personal médico y de enfermería, a fin de facilitar a los participantes una transferencia estructurada de conocimientos y de práctica profesional basada en la evidencia científica (18008934).

Prestación en proximidad de atención especializada respecto a los tratamientos y procesos relacionados con la transexualidad

El Defensor del Pueblo reiteró la Recomendación formulada a la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** a la que se hizo referencia en el anterior informe anual, dado que no se ha puesto en práctica su contenido. Finalmente, se ha considerado rechazada la Recomendación, porque el criterio de la Administración sanitaria es que la

Unidad de Identidad de Género (UIG) debe canalizar la atención de los pacientes en lo que se refiere a la realización de los procesos relacionados con la identidad de género, independientemente de que los usuarios opten o no por solicitar la derivación voluntaria a esa unidad. Además, la atención psicológica prestada por la UIG es considerada parte imprescindible de los tratamientos relacionados con la transexualidad.

Sin embargo, se consideró aceptada la Sugerencia formulada en este expediente, ya que, en el caso concreto, la consejería abrió la posibilidad de derivar la atención de la interesada a un servicio de cirugía plástica, sin que necesariamente se canalizara su atención a través de la UIG (18008314).

8.6 LISTAS DE ESPERA

8.6.1 Lista de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas

La demora en la realización de primeras consultas en la especialidad de cirugía ortopédica y traumatológica en los hospitales San Cecilio y Virgen de las Nieves de Granada motivó, en el año 2017 el inicio de actuaciones, que posteriormente fueron suspendidas ya que las medidas adoptadas para reducir la demora precisaban un tiempo de aplicación para producir sus efectos. Transcurrido dicho período, los datos obtenidos del **Servicio Andaluz de Salud (SAS)** reflejaban una escasa reducción de la demora, de carácter estructural, para realizar dichas primeras consultas, siendo 100 días el tiempo medio de espera y más de 7.000 los pacientes pendientes de la realización de consulta durante un período que superaba el legalmente establecido. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló un Recordatorio del deber legal de atender a dichos pacientes dentro del plazo máximo de 60 días, y dirigió una Recomendación al SAS para que adoptase medidas adicionales orientadas a reducir la demora, resolución que no pudo considerarse aceptada por la falta de aplicación de nuevas medidas (17009470).

También se formuló una Recomendación al **SAS,** a fin de que adoptase medidas para que en el Servicio de Neurología del Hospital de La Línea se asegurase el cumplimiento del plazo máximo de 60 días para primeras consultas. La resolución se consideró aceptada, al haberse puesto en marcha la contratación de un especialista. Mientras se cubría la contratación, se ofreció a los profesionales del hospital incrementar el número de agendas en la modalidad de continuidad con carácter voluntario, apertura de cinco consultas, y solicitud de colaboración a los hospitales de Málaga (17025587).

Habida cuenta de la demora que afectaba a la atención de pacientes de neurología del Área de Salud III de la Región de Murcia, el Defensor del Pueblo recomendó adoptar medidas que se añadieran a las recogidas en el informe anual de 2018, para asegurar la efectividad del plazo máximo de 50 días naturales para primeras consultas externas en el acceso a prestaciones de carácter programado y no urgente al

Servicio Murciano de Salud. Este servicio de salud comunicó la implantación de interconsulta no presencial de atención primaria en determinadas especialidades y de la previsión de extender esta medida a algunas de las restantes (17014804).

Al no estar normativamente fijados los tiempos máximos relativos a consulta especializada y a pruebas diagnósticas y terapéuticas en el ámbito sanitario de Canarias, y quedar esta obligación recogida en el Decreto 116/2006, de 1 de agosto, por el que se establece el deber del titular de la consejería competente en materia de sanidad de fijar los tiempos máximos de permanencia en listas de espera, se ha recomendado a la **Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias** que fije dichos tiempos máximos de permanencia (18011624).

Tras cancelarse en dos ocasiones en el Hospital Universitario La Paz la prueba radiológica necesaria para realizar el diagnóstico y el tratamiento oncológico que afectaba a un paciente por averías en el dispositivo, se solicitó a la **Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de Madrid** información relativa a la fecha de adquisición de un nuevo equipo. La Administración sanitaria informó de la realización de obras que permitirán una mejor adaptación del Área de Medicina Nuclear a las necesidades de los pacientes, así como la disposición de una sala para instalar el nuevo equipamiento, cuya puesta en marcha estaba prevista para finales del mes de enero de 2020 (19009431).

Ante la demora planteada en la realización de una prueba diagnóstica a un paciente en el Hospital General de Ciudad Real, se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha,** que informó de la imposibilidad de sustituir al neurorradiólogo que se encontraba de baja, debido la escasez de profesionales especializados, así como de las medidas adoptadas al respecto, dirigidas a la formación de nuevos profesionales en este campo, a las plazas en oferta pública de empleo y a la realización de traslados para completar la plantilla (19001619).

Se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Sanidad del Principado de Asturias** debido a la considerable lista de espera para la atención en la Unidad de Neuropediatría de Hospital Universitario Central de Asturias, en la que únicamente prestaban servicios dos facultativos. Al concluir la tramitación del expediente, la Administración sanitaria informó de medidas adoptadas al respecto, como la contratación de un nuevo profesional, la ampliación del horario de consultas y el inicio de una consulta de atención específica a pacientes con especial riesgo neurológico dados de alta de neonatología, que supusieron la reducción del plazo de espera para primeras consultas (18003973).

Por último, concluyeron las actuaciones realizadas con la **Consejería de Sanidad del Principado de Asturias** ante la imposibilidad de que, a la paciente, que padece

daño cerebral sobrevenido, le fueran realizadas las pruebas del Programa de Detección del Cáncer de Mama (PDPCM), debido a las limitaciones físicas que le afectan, pese a haber reclamado por ese motivo. Admitida la queja a trámite, se solicitó información sobre la posibilidad de que se efectuaran en un mamógrafo adaptado a su situación clínica. La consejería respondió que el Hospital de la Cruz Roja de Gijón no disponía de la tecnología necesaria para llevar a cabo la mamografía, pero le ofreció la realización de la prueba en un dispositivo del **Servicio de Salud del Principado de Asturias** adecuado a su situación clínica (19013011).

8.6.2 Listas de espera quirúrgicas

La apreciación de situaciones de demora puntual y estructural en las listas de espera de diferentes servicios de cirugía ha motivado también en este ejercicio la apertura de actuaciones y la formulación de recomendaciones y sugerencias.

La **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha** ha concretado las medidas proyectadas y aplicadas para reducir la extensión de la lista de espera quirúrgica en el Servicio de Cirugía Vascular del Complejo Hospitalario de Toledo, entre las que se encuentran la contratación de un nuevo facultativo especialista, la adecuación de los recursos de quirófanos disponibles para dicha especialidad, y un redimensionamiento de los mismos con motivo de la apertura del nuevo hospital, que se prevé tenga lugar a la mayor brevedad (18006188 y 19002219).

En 2019, esta institución ha observado una reducción en la lista de espera del Servicio de Traumatología del Complejo Hospitalario de Toledo, sin perjuicio de que exista todavía un número excesivo de pacientes pendientes de intervención preferente con una espera superior a los seis meses e incluso al año, por lo que se ha vuelto a solicitar a la **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha** que especifique las medidas que tiene previsto adoptar para aminorar el período de espera quirúrgico del servicio, así como las previsiones en cuanto a su implantación. Asimismo, se recordó a dicha consejería el deber legal de atender a los pacientes dentro del plazo de 180 días naturales en el caso de intervenciones quirúrgicas de prótesis de cadera. Por último, se realizó una Sugerencia para que se comunicase al paciente la fecha o período de tiempo en que previsiblemente se llevaría a cabo el procedimiento quirúrgico programado, con carácter preferente, en el Servicio Cirugía Ortopédica y Traumatología del Hospital Virgen de la Salud de Toledo (17000080, 18007390,18019536 y 19008849).

Ha de señalarse también que el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación a la **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha** para que adoptara las medidas oportunas dirigidas a reducir la demora existente en la realización de intervenciones quirúrgicas de prótesis de rodilla en la especialidad de traumatología del Hospital

General de Villarrobledo, dado que se tuvo conocimiento de que el período medio previsto para realización de dichos procedimientos quirúrgicos superaba el plazo máximo legalmente establecido.

Por otro lado, el **Servicio Andaluz de Salud** informó de la puesta en práctica de un plan de choque que, entre otras, recogía la medida de utilizar los quirófanos por la tarde, una vez que, a través de la tramitación de una queja, se detectó una ligera demora en la realización de una intervención quirúrgica en el Servicio de Cirugía Ortopédica y Reparadora del Complejo Hospitalario Universitario de Huelva (18018910).

Por último, esta institución formuló a la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura** un Recordatorio del deber legal de atender a los pacientes que requieran atención especializada de carácter programado y no urgente dentro del plazo de 180 días naturales en el caso de intervenciones. La interesada llevaba aguardando más de dos años en el momento de realizarse la operación quirúrgica. Asimismo, en dos supuestos planteados en sendas quejas, se recordó a esa consejería el deber de atender a los pacientes dentro del plazo de 30 días en el caso de intervenciones con indicación quirúrgica de prioridad 1 (18015133, 18019960 y 18016786).

8.6.3 Lista de espera en implantes de prótesis de mama tras una mastectomía

En el contexto de la tramitación de una actuación de oficio, la Administración sanitaria de la **Comunitat Valenciana** viene manifestando desde hace años su disposición de incluir el procedimiento de referencia en un decreto que regule las garantías de espera máxima en intervenciones quirúrgicas programadas. Al observarse durante 2019 que no se ha establecido normativamente un plazo máximo y que las listas de espera quirúrgica del Hospital Universitario La Fe y del Hospital General Universitario de Alicante se ven afectadas por una demora considerable, el Defensor del Pueblo ha recomendado a la **Secretaría Autonómica de Salud Pública del Sistema Sanitario Público de la Generalitat Valenciana** que promueva las actuaciones precisas para su incorporación en la garantía de plazos y que adopte medidas que reduzcan dicha demora. Las Recomendaciones han sido formalmente aceptadas y esta institución está realizando un seguimiento para verificar su puesta en práctica (16008081).

Han concluido la tramitación de la actuación de oficio con la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura,** dado que las medidas adoptadas por dicha Administración han supuesto una reducción de la lista de espera, si bien se ha considerado rechazada la Recomendación formulada para promover actuaciones a fin de incorporar el procedimiento de referencia en la normativa de garantía de plazos de respuesta quirúrgica.

También finalizaron las actuaciones con el **Departamento de Sanidad de la Diputación General de Aragón,** que ha aportado datos cuantitativos en los que se refleja una disminución considerable de la lista de espera, y ha informado de que no se ha estimado pertinente promover una modificación de la norma de garantía de plazos por parte del grupo de expertos creado a tal efecto.

Concluyó, asimismo, la tramitación de la actuación de oficio con la **Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia,** dado que tampoco prevé que el procedimiento quede sujeto a garantía de plazos, pese al leve aumento de la demora en los tramos de espera del Complejo Universitario de Vigo (16008061, 16008070 y 16008072).

La **Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias** ha comunicado que los criterios empleados en la modificación de la Orden de 26 de diciembre de 2006, sobre plazos máximos de respuesta a determinados procedimientos quirúrgicos, vienen determinados por la gravedad del proceso que afecta a las pacientes, su capacidad para beneficiarse de los tratamientos disponibles, los resultados esperados, los aspectos biopsicosociales, el tiempo óptimo del proceso de reconstrucción y por el condicionante de establecer plazos asumibles (16008065).

Con motivo de la tramitación de la demora en la realización de este procedimiento, se ha solicitado información a la **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha,** acerca de la posibilidad de que se tenga en cuenta la fecha de solicitud realizada por el especialista, como inicio del período de inclusión en lista de espera quirúrgica de las pacientes cuya atención es derivada a un centro diferente del que figura en la inscripción en el registro, toda vez que en la actualidad no es posible traspasar informáticamente el registro de lista de espera entre dos centros hospitalarios distintos (19000668)

8.7 RESPUESTAS A LAS RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO CONJUNTO DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO SOBRE URGENCIAS HOSPITALARIAS

El seguimiento de las recomendaciones formuladas a distintos organismos, en el contexto del estudio *Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes*, presentado en 2015, se ha venido realizando en diez actuaciones de oficio, cuyas respuestas se recogen a continuación, de forma resumida.

El **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** informó en su momento de que no existía la previsión en el plan normativo de la Administración General del Estado sobre regulación de los sistemas de notificación y efectos adversos, como tampoco estaba previsto el desarrollo de un marco normativo que exija la acreditación de las condiciones de calidad en los servicios de urgencias y hospitales. Con relación al

anteproyecto de ley por el que se aprueba el baremo de daños derivados de la actividad sanitaria, dicho ministerio ha comunicado más recientemente que han sido realizados y finalizados los trabajos de los diferentes grupos (grupo jurídico, grupo pericial y grupo actuarial y asegurador), y que está previsto incorporar al **Ministerio de Justicia** y a las comunidades autónomas para que participen también en su elaboración (15000962).

El **Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA)** ha previsto la impartición de cursos relativos a los aspectos de dignidad y autonomía de la voluntad de los pacientes, y ha señalado que, en las contestaciones a las reclamaciones por ellos interpuestas, rigen los criterios de emplear un lenguaje accesible a los usuarios y de evitar fórmulas estandarizadas. El INGESA también ha indicado que está prevista la materialización de algunos de los indicadores recogidos en el Plan Estratégico 2017-2021, como son: documentar el protocolo de gestión de urgencias del paciente pediátrico, impulsar el desarrollo de protocolos de prevención y atención específicos para patologías crónicas, documentar los de atención sociosanitaria y hospitalización domiciliaria, incorporar la visión de las asociaciones de pacientes sobre la satisfacción percibida, o evaluar los resultados de la alta frecuentación de las urgencias hospitalarias. El Defensor del Pueblo está a la espera de recibir información en la que se aclare si, en planificación de los servicios de urgencias del nuevo hospital de Melilla, se han utilizado los estándares de diseño arquitectónico y funcional con mayor nivel de consenso (15000963).

La **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura** informó del propósito de elaborar un Plan de Urgencias y Emergencias del Sistema Extremeño de Salud cuyo contenido está pendiente de conocer esta institución. La Administración sanitaria indica que el plan incluye un Protocolo de Transporte Sanitario Interhospitalario Urgente y la licitación del Protocolo de triaje estructurado, así como otras medidas orientadas a priorizar la atención y facilitar el acompañamiento de personas en situación de fragilidad en los servicios de urgencias. Esta institución está pendiente de recibir información relativa al desarrollo de las medidas planteadas en el Plan estratégico de calidad 2015-2021, como son la propuesta de acreditación y auditoría de centros sanitarios. También sobre la promoción de actividades formativas relacionadas con la humanización y con la calidad de la atención sanitaria, así como acerca del grado de cumplimiento de la previsión normativa de establecer un sistema de clasificación de reclamaciones que contemple, al menos, el motivo de la reclamación, el centro y el personal afectado (15000964).

La **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha** ha informado de la creación de escuelas de pacientes, y de la celebración de acciones formativas de profesionales orientadas a la mejora en la comunicación. También ha señalado que no ha comenzado el proceso de acreditación de los servicios de urgencias hospitalarios, dado que la

normalización de la estructura y organización funcional de los servicios de urgencias hospitalarios está en fase de análisis. Asimismo, cabe reseñar la publicación en este ejercicio del Decreto 45/2019, de 21 de mayo, por el que se garantizan el derecho a la información, el derecho al acompañamiento y los tiempos máximos de atención en los servicios de urgencia hospitalaria (15000965).

La **Consejería de Salud de la Región de Murcia** ha detallado en sus respuestas los criterios arquitectónicos empleados en el ámbito del área funcional de los servicios de urgencias hospitalarios (SUH), en aplicación de recomendaciones del Ministerio de Sanidad. Ha hecho, asimismo, referencia a las pautas impartidas a los jefes de SUH, a fin de planificar los espacios arquitectónicos y los circuitos de los pacientes. También ha informado de la utilización de un protocolo para disponer adecuadamente de los recursos extrahospitalarios por parte del centro coordinador de urgencias, de la evaluación de los procedimientos empleados en el transporte interhospitalario y de la elaboración de un protocolo sobre dicho transporte aplicado al paciente crítico (15000966).

La **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** ha informado de la creación de comisiones que diariamente analizan la presión de urgencias y la disponibilidad de camas, de la aplicación de medidas que favorecen el seguimiento de los pacientes crónicos, y de la realización de análisis del desarrollo de los objetivos sobre urgencias y emergencias. También ha señalado que la aplicación diseñada para que los usuarios puedan comprobar el estado de tramitación de las reclamaciones sigue en fase de prueba, y que la historia clínica electrónica se ha venido implantando desde el inicio de esta actuación de oficio en 11 hospitales de la Red del Servicio Madrileño de Salud, pero todavía falta por incorporar a un número significativo de centros (15000967).

La **Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja** ha informado de la aplicación de protocolos que contienen propuestas de derivación y del desarrollo de programas de información que estimulan los servicios de urgencia en la atención primaria. También se ha referido a la realización de obras adecuadas a los estándares de diseño funcional, y de la elaboración de programas de formación continuada y de encuestas de satisfacción a los pacientes. Señaló, además, que se han adoptado medidas para facilitar el acompañamiento, se ha ampliado la capacidad de camas en los SUH, se ha creado un nuevo módulo para urgencias pediátricas, se ha realizado un programa de asistencia sanitaria en centros de atención social que evita desplazamientos, y se han abierto nuevas plantas en el Hospital de la Rioja para la hospitalización urgente y atención de pacientes con pluripatología. Con relación a las respuestas a las reclamaciones, dicha Administración señaló que se elaboran de forma individual, si bien no se tiene constancia de iniciativas para avanzar en la coordinación con el Ministerio de Sanidad para una evaluación homogénea (15000968).

Según la información recibida de la **Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria,** los SUH de los hospitales Laredo y Sierrallana identifican a determinados pacientes en función de su morbilidad, a fin de proporcionarles una atención más específica, y el Hospital Universitario Marqués de Valdecilla dispone de un circuito que permite una atención diferenciada. La mencionada consejería también indica que se ha realizado proceso de acreditación de calidad en el Servicio de Urgencias Pediátricas del Hospital Universitario Marqués de Valdecilla, y que no se han tramitado dichos procesos en el resto del Servicio de Urgencias de dicho hospital, ni en los de los hospitales de Laredo y Sierrallana. Tampoco se ha llevado a cabo una coordinación con el Ministerio de Sanidad para desarrollar una clasificación unificada de reclamaciones para una evaluación en el conjunto del SNS (15000969).

La **Consejería de Salud del Principado de Asturias** ha comunicado que la Estrategia de Atención Primaria 2018-2020 propone utilizar los servicios de urgencia del ámbito de atención primaria en supuestos de carácter menos grave, y que los indicadores de atención al paciente crónico con multimorbilidad precisan un nuevo enfoque, por lo que se han adoptado medidas a tal efecto. La mencionada Administración señaló que, a partir de la Guía de Estándares y Circuitos de Calidad Hospitalaria, se está realizando un plan de evaluación de la calidad, que aplica los criterios recogidos en dicha guía a los SUH de todos los hospitales de la red (15000970).

Esta institución está pendiente de obtener la información solicitada a la **Consejería de Salud del Gobierno de las Illes Balears** en la que se señalen las actuaciones relativas a la coordinación entre los niveles asistenciales en la atención dispensada en la urgencia extrahospitalaria, y se concrete si las auditorías en las que se valoran los SUH recogen aspectos relativos a la salvaguarda de la autonomía de la voluntad y de la intimidad de los pacientes o a las necesidades de los grupos especiales como menores de edad o personas con discapacidad, y si se realizan procesos de acreditación de calidad de los servicios de urgencias de todos los hospitales. También ha solicitado información específica sobre la implantación del sistema de notificación de efectos adversos en los SUH, y acerca de los efectos de las medidas de coordinación para atender a los pacientes crónicos pluripatológicos en el nivel asistencial adecuado, evitando su ingreso repetido en urgencias (15000971).

8.8 ESTUDIO SOBRE LA ATENCIÓN AL DAÑO CEREBRAL ADQUIRIDO INFANTIL

La institución ha presentado en el año 2019 el estudio sobre *La atención específica al daño cerebral adquirido infantil,* con las correspondientes conclusiones y Recomendaciones dirigidas a las administraciones con competencia en la materia.

El Defensor del Pueblo fijó por primera vez su atención, de una manera específica, en el daño cerebral sobrevenido o adquirido (DCA) en el año 2005, encargando la elaboración de un informe monográfico sobre la realidad epidemiológica y sociosanitaria de este fenómeno. Dicho encargo se realizó a la Federación Española de Daño Cerebral (FEDACE) y, una vez obtenidas sus conclusiones, se formularon distintas Recomendaciones dirigidas a todas las administraciones públicas competentes en la materia. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) colaboró en una parte de la elaboración del mismo.

En la introducción de aquel informe monográfico esta institución apuntaba lo siguiente: «[M]ientras el sistema hospitalario avanza en su capacidad de salvar vidas, en el sentido biomédico, los aspectos de rehabilitación e integración social quedan paradójicamente desatendidos, de forma que, en gran parte de los casos, la persona con complejas secuelas psicológicas, físicas y sensoriales es transferida del hospital a casa, quedando al cuidado unilateral de su familia, con frecuencia en situaciones límite. El trauma no se circunscribe a la persona directamente afectada, sino que trastoca en distinto grado la estructura familiar, con deterioros en la salud, en especial de los cuidadores informales, en situaciones que pueden resultar insostenibles por la complejidad de las secuelas que el daño cerebral en ocasiones comporta. El sustentador del hogar deviene destinatario de los cuidados familiares; el hijo o la hija que proyectaban una vida independiente o ya habían abandonado la familia de origen, habrán de encontrar en sus padres cuidados y una atención sumamente dedicada. La dislocación familiar puede significar rupturas de lazos, e incapacidad de unos padres ya envejecidos para afrontar la nueva situación, entre otras problemáticas».

Si las anteriores consideraciones no estaban pensadas expresamente para los problemas que afectan a los niños y adolescentes con daño cerebral adquirido, sino a los afectados de todas las edades, es fácil imaginar que su sentido, por lo que se refiere al trauma y hasta a la dislocación familiar, se amplifica notablemente en estos casos. La aparición súbita de una lesión cerebral, que puede dejar importantes secuelas neurológicas de diversa entidad (motoras, intelectuales o psíquicas), siempre supone un cambio traumático y radical en la vida del afectado y de sus allegados y familiares. Pero ese acontecimiento resulta especialmente complejo y doloroso cuando afecta a un menor de edad, a veces un recién nacido, en la medida en que parece que con ese daño queda truncada una trayectoria vital que aún está dando sus primeros pasos.

Las administraciones sanitarias, y las encargadas de la atención a la discapacidad, así como las competentes en materia educativa, han de destinar todos los recursos disponibles a procurar la asistencia y las prestaciones a las que tienen derecho los menores de edad, incluso con prioridad, si se diera el caso, respecto de los servicios de atención a la población adulta.

Sorprendentemente, la puesta en marcha o el desarrollo de recursos sanitarios y sociales pensados para atender a las personas afectadas por el daño cerebral adquirido en España no han tenido en cuenta, especialmente, a los niños y adolescentes como posibles afectados. Más aún, la experiencia recogida por el Defensor del Pueblo indica que, por razones de planificación y, probablemente, ante el menor número de casos, algunos recursos sanitarios especializados existentes para la atención al daño cerebral no atienden a los menores de 16 años.

Según todos los expertos, existe un momento clave en la asistencia que se presta a quienes padecen de forma sobrevenida una lesión cerebral, superado, claro está, el primer instante, cuando el fin es salvar la vida. Se trata del momento en que, habiendo superado esa crisis inicial, se observan ya efectos y secuelas neurológicas que limitan y van a limitar la autonomía y las capacidades funcionales del afectado. El inicio temprano de la atención rehabilitadora, que incluso puede correr en paralelo a la atención que recibe el paciente en las unidades hospitalarias de cuidados intensivos, es señalado como el aspecto central de lo que ha de resultar una asistencia de calidad desde el punto de vista sanitario. Cuanto antes se encaren los efectos del evento traumático producido, más posibilidades hay de lograr un mayor grado de recuperación. El acceso efectivo de los niños con daño cerebral adquirido a los mejores recursos sanitarios especializados es, por lo tanto, una cuestión principal que aborda el presente estudio.

No hay que olvidar que, en el Sistema Nacional de Salud, la cartera de servicios comunes incluye las prestaciones dirigidas a la rehabilitación del déficit funcional recuperable, planteadas como una asistencia integral en la que han de participar profesionales de diferentes especialidades. En la medida en que los servicios públicos de salud fallen a la hora de ofrecer una atención de rehabilitación adecuada a los pacientes que lo precisan, incumplen ese deber legal establecido.

La continuidad asistencial y la definición y planificación de los cuidados que va a precisar, en el medio y largo plazo, el niño con daño cerebral son las otras cuestiones abordadas en ese estudio.

Una vez que se han alcanzado los objetivos planteados en el proceso de rehabilitación intensiva para la recuperación de las capacidades afectadas, los niños afectados por el daño cerebral adquirido han de retomar, con la máxima normalidad posible, su vida anterior al incidente, incluida su escolarización. A partir de ese momento, la coordinación entre las distintas administraciones resulta trascendental para lograr, al menos, tres objetivos: que el niño pueda seguir recibiendo la atención sanitaria que precisa y va a seguir necesitando a lo largo del tiempo, y con la menor afectación posible a su vida familiar, escolar y de ocio, previniendo también la aparición de trastornos o enfermedades asociadas; en segundo lugar, que en el centro educativo al que acude los profesionales se cuente con la información necesaria para adaptar el proceso formativo a

las necesidades impuestas por su lesión neurológica permanente, y que se disponga de los recursos humanos apropiados para permitir una escolarización verdaderamente inclusiva; en tercer lugar, que se tiene acceso efectivo a las prestaciones o ayudas sociales a las que tiene derecho, tanto él como sus familiares, en consonancia con el grado de discapacidad y de reducción de la autonomía personal que se ha podido producir.

Como suele recordarse frecuentemente, y el Defensor del Pueblo puede constatar en múltiples ocasiones a través de las actuaciones que desarrolla con las administraciones públicas, no se ha conseguido todavía desarrollar en España un espacio sociosanitario bien estructurado que, entre otras cosas, evite las disfunciones en la atención a los casos más complejos de personas que necesitan una atención integral de sus problemas de salud y sociales. La deficiente articulación de mecanismos prácticos y eficaces de gestión coordinada entre las respectivas administraciones provoca que queden desatendidos aspectos fundamentales de la problemática compleja que afecta a una misma persona.

En muchas ocasiones, la estanqueidad de los distintos servicios públicos (sanitarios, educativos, de asistencia social, de atención a la dependencia, o de apoyo a la discapacidad) es fruto de acciones normativas y decisiones adoptadas separadamente y de forma poco sistemática, lo que da lugar a resultados muy habitualmente paradójicos y no especialmente beneficiosos para las personas a cuyas necesidades se pretende dar respuesta. A esa falta de sistematicidad en la toma de decisiones de las diferentes administraciones involucradas, dentro de un mismo ámbito territorial, se suman las diferencias que van surgiendo entre las distintas comunidades autónomas, que conduce, en no pocas ocasiones, a una difícilmente comprensible disparidad en la calidad de la atención sociosanitaria que reciben los ciudadanos según residan en uno u otro lugar.

El estudio presentado centra su atención en esa variedad de problemas que afectan a los niños y adolescentes que, en algún momento, son golpeados por el daño cerebral adquirido, pero no es ajeno a que muchos de los problemas que estos niños y sus familias encuentran a partir de ese momento fatídico, y a lo largo del tiempo, están estrechamente relacionados con las deficiencias generales en la ordenación de unos recursos sociosanitarios adecuados.

El documento, en definitiva, ha querido dar cuenta del resultado de la actuación general llevada a cabo con todas las administraciones sanitarias y educativas para conocer mejor el alcance de los problemas ligados al daño cerebral infantil. Pero no se ha querido dejar pasar la oportunidad de contar con las experiencias y el conocimiento de los profesionales y afectados, por lo que también refleja el encuentro mantenido con algunos profesionales y expertos y las organizaciones sociales representativas de los afectados por el DCA.

El Defensor del Pueblo ya está recibiendo las respuestas de la Administración General del Estado y de las consejerías autonómicas a las que se han dirigido las conclusiones y Recomendaciones del estudio. Se mantendrá con ellas la interlocución precisa para conocer el grado de desarrollo efectivo de las medidas que puedan ponerse en marcha (19017839 y relacionadas).

Las Recomendaciones del estudio se dirigieron al entonces **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**, y a todas las **consejerías autonómicas con competencia en materia sanitaria, de política social y educativa.** Entre las principales Recomendaciones, se ha planteado a las administraciones sanitarias y de política social, en primer lugar, que se revisen los avances operados desde el año 2006 con relación a las anteriores Recomendaciones de esta misma institución sobre el daño cerebral sobrevenido. En segundo lugar, que se promueva, de forma efectiva, la aprobación de una estrategia de ámbito nacional para la atención al daño cerebral adquirido, desde un enfoque sociosanitario, con una sección dedicada específicamente a las necesidades de los niños y adolescentes. A estos efectos, es necesario consensuar las decisiones correspondientes en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del sistema para la dependencia.

Además, se ha recomendado que todas las comunidades autónomas cuenten con un plan para la atención integral al DCA, que incluyan expresamente la atención pediátrica, con los protocolos y procedimiento asistenciales correspondientes, a los que se hace mención en las conclusiones del estudio. Y sin perjuicio de la puesta en marcha de unos medios apropiados para la atención multidisciplinar especializada que requieren los pacientes, con criterios de eficiencia y sostenibilidad, las administraciones sanitarias han de estar en condiciones de compensar materialmente a aquellas personas que, ante la urgencia asociada a los casos, se enfrentan a la necesidad de acudir a medios ajenos al Sistema Nacional de Salud, aun contando con la debida prescripción clínica de los tratamientos. Con relación a las administraciones educativas, se ha recomendado, más concretamente, que se promuevan instrumentos y espacios definidos de coordinación con el sistema sanitario para extender el conocimiento del DCA y que los alumnos con necesidades asociadas a esta patología puedan continuar de la mejor forma posible su proceso de formación.

8.9 SALUD MENTAL

Atención psicológica

En 2019 ha concluido la actuación general iniciada con el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** y todas las **administraciones autonómicas,** a fin de conocer la suficiencia de recursos con la que cuenta el Sistema Nacional de Salud para

ofrecer una adecuada atención psicológica. Se ha dado traslado a las distintas administraciones de las conclusiones obtenidas, formulando al ministerio una Recomendación general para que se promueva, de forma decidida y a la mayor brevedad posible, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, una evaluación de las necesidades específicas existentes en materia de atención psicológica, encaminada a que se incremente progresivamente este tipo de asistencia en todos los niveles de atención de los servicios autonómicos de salud.

Con la información recogida, cabe constatar que, en los últimos diez años, no se ha producido el necesario refuerzo de este tipo específico de atención. Aunque todos los servicios de salud han incrementado algo la dotación de profesionales psicólogos especializados, el ritmo de aumento es muy inferior al que los expertos señalaban que debía producirse para acercarse al estándar europeo (puede consultarse la Ponencia de Estudio de las necesidades de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud, constituida en el seno de la Comisión de Sanidad, Política Social y Consumo del Senado, publicada en junio de 2010).

A diferencia de otra especialidad sanitaria como es, por ejemplo, la odontología, cuyas prestaciones específicas se van incorporando, aunque muy lentamente, al sistema público, los elementos que definen la labor clínica que desempeñan los psicólogos especializados son ya parte de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, en atención primaria y atención especializada.

Como destacaba el informe recibido del Ministerio de Sanidad en la presente actuación, la inmensa mayoría de los profesionales psicólogos que prestan atención sanitaria en España lo hacen en consultas privadas y en un número destacado (más de 2.000, entre consultas o centros polivalentes). Cuando menos, esto da idea aproximada de dos cosas. En primer lugar, que hay profesionales psicólogos desempeñando funciones asistenciales, que cumplen, al menos, los requisitos básicos de calidad y seguridad profesional; además, cada año se gradúan en las universidades españolas nuevos psicólogos especializados en labores clínicas. En segundo lugar, y más destacado, que existe un ámbito asistencial que están demandando y utilizando los ciudadanos, en beneficio de su salud mental, al que acuden en muchos casos por indicación de los propios profesionales de los servicios de salud; un ámbito de atención que, además, está expresamente previsto en la cartera del Sistema Nacional de Salud, pero que, sin embargo, las administraciones no son capaces de ofrecer, al menos con una extensión adecuada.

A la anterior consideración se añade, como ya se expuso a las distintas administraciones al inicio de esta actuación, la posibilidad de que una mayor presencia de la atención psicológica en el SNS pudiera coadyuvar a dos objetivos de gran importancia. Por un lado, a mejorar en calidad las prestaciones de salud mental, en la

medida en que la atención psicológica pueda asumir una parte de la demanda asistencial existente complementando el trabajo asistencial de otros profesionales y en permanente y estrecha colaboración con los psiquiatras y el resto de profesionales especialistas; y, por otro, a descargar la presión asistencial en determinados ámbitos, en el ámbito especializado, pero también, y muy destacadamente, en la atención primaria.

Con relación a la mayor presencia de la atención psicológica en los centros de atención primaria, además de los beneficios a los que apunta el estudio PsicAP, como la reducción de la medicalización y mejora de la efectividad con reducción de costes, sobre el que ya se dio cuenta, y las experiencias que, aun limitadamente, están desarrollando algunos servicios autonómicos de salud, debería considerarse un posible efecto positivo relacionado con la aproximación de la atención a la salud mental a la vida cotidiana de los ciudadanos y de los pacientes en general, cuando acuden a sus centros de salud. Una presencia más normalizada de la atención a la salud mental parece que puede ayudar, efectivamente, a los pacientes que lo necesitan, a los profesionales, disponiendo de más recursos, y también a la población en su conjunto, como herramienta útil en la lucha contra el estigma, un objetivo que debe estar siempre presente en las políticas de salud mental.

Desde esta institución, con pleno respeto a las conclusiones de los trabajos de los grupos de expertos llamados a completar y desarrollar la Estrategia Nacional en Salud Mental, se considera que hay carencias en este tipo de atención sanitaria que ya están suficientemente diagnosticadas y que, por tanto, deben ser corregidas por las diferentes administraciones sanitarias. Sin entrar a valorar los aspectos de priorización, a los que deben responder de forma concreta los planes de actuación, de ámbito estatal o autonómico, resulta claro que la insuficiente atención psicológica en el Sistema Nacional de Salud es una de esas importantes carencias y que, en consecuencia, han de impulsarse, con los medios disponibles, medidas más decididas para ir corrigiéndola.

Puede consultarse más información sobre los resultados de esta actuación general en el apartado de Recomendaciones del sitio web institucional (18005657)

Planificación de las decisiones terapéuticas

Como resultado de las visitas que realiza la institución a algunos centros y unidades de atención a la salud mental, además de medidas de refuerzo de las garantías legales de los derechos de las personas allí ingresadas, se trasladan también frecuentemente criterios avalados por especialistas y expertos en la materia que plantean mejoras en la calidad y seguridad asistencial para los pacientes. Entre esos aspectos se encuentra el fomento de la adopción de un modelo de planificación de las decisiones terapéuticas suscrito por el propio paciente y el profesional psiquiatra que lo atiende, para prever las

condiciones y el alcance de las medidas que pudiera ser necesario adoptar en situaciones de crisis (medicación, uso de contenciones mecánicas, persona de contacto, etc.).

Esta buena práctica ya se está promoviendo por algunas administraciones sanitarias, por lo que podría ir extendiéndose en los usos clínicos de los centros de salud mental, especialmente los de larga estancia. En este momento, esta cuestión es objeto de seguimiento con la Comunidad de Madrid, a raíz de las visitas realizadas en 2018 al Hospital Universitario de Fuenlabrada y al Instituto Psiquiátrico José Germain, en Leganés (19017295-01).

Infraestructura material, falta de dotación de personal en la Unidad de Salud Mental del Hospital Universitario Virgen del Rocío (Sevilla)

Algunos medios de comunicación hicieron públicos desajustes en materia de salud mental en Andalucía, por lo que se inició una actuación de oficio con la **Consejería de Salud y Familias,** a fin de obtener información sobre posibles carencias en la infraestructura material, falta de dotación de personal en la Unidad de Salud Mental del Hospital Universitario Virgen del Rocío, ausencia de contratación de personal facultativo y carencias en la coordinación de las unidades de salud mental, los servicios sociales y los relativos a las drogodependencias.

La Administración sanitaria admitió la necesidad de remodelación y reorganización de la infraestructura y funcionamiento de la Unidad de Hospitalización de la Unidad de Gestión Clínica de Salud Mental del Hospital Universitario Virgen del Rocío, e indicó que el III Plan Integral de Salud Mental de Andalucía (PISMA) recoge una mejora en la coordinación con los servicios sociales en la atención de personas mayores y de personas con discapacidad intelectual, así como en la atención psicológica en general. Esta institución está pendiente de recibir información concreta sobre la dotación de personal de enfermería y de personal técnico en cuidados auxiliares de enfermería que atiende la Unidad de Hospitalización de la Unidad de Gestión Clínica de Salud Mental del Hospital Universitario Virgen del Rocío, sobre el efecto que va a producir en la mencionada unidad la designación de puestos de trabajo que está previsto realizar, y acerca de las acciones de mejora concretas del Protocolo de Actuación Conjunta entre Unidades de Salud Mental Comunitaria y Centros de Tratamiento Ambulatorio de Drogodependencias que están comenzando a aplicarse (19015908).

Recursos para patologías duales

Como otros años, se han recibido algunas quejas de familiares de pacientes afectados por una enfermedad mental, que han acudido previamente a las distintas administraciones, del ámbito sanitario y social, solicitando que se preste una atención integral a su familiar, incluida la posibilidad de ingreso en un centro especializado. Las quejas refieren una especial situación de desamparo ante la falta de alternativas eficaces. Estos casos comparten la falta de colaboración del paciente, por ausencia de conciencia de enfermedad o por concurrir un cuadro de drogodependencia.

En una de esas quejas, el interesado, quien ejercía la tutela de su hermano desde hacía más de un año en virtud de la correspondiente sentencia, se declaraba impotente para atender a sus necesidades por la falta absoluta de colaboración del afectado, que padece una patología dual, con trastorno mental y adicción a drogas. Señalaba que su hermano estaba incurso en varios procedimientos por robo y otras infracciones menores, y había trasladado ya a la fiscalía la imposibilidad de hacer frente a las necesidades de esta situación. La respuesta del **Servicio Andaluz de Salud** a la petición de información formulada por el Defensor del Pueblo daba cuenta, en primer lugar, de los diferentes dispositivos de salud mental (Decreto 77/2008, de 4 de marzo, de ordenación administrativa y funcional de los servicios de Salud Mental en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud) y, por otro lado, de los de atención a la drogodependencia existentes en Andalucía (Centros de Tratamiento Ambulatorios, Unidades de Desintoxicación Hospitalaria, Comunidades Terapéuticas, Viviendas de Apoyo al Tratamiento, Viviendas de Apoyo a la Reinserción, Centros de Día y Centros de Encuentro y Acogida). Se destacaba que no existe un recurso de larga estancia previsto expresamente para pacientes con patología dual.

Con relación al paciente referido en la queja, el informe confirmaba que el caso era conocido por los servicios de salud mental desde hacía más de quince años, habiendo sido ingresado en múltiples ocasiones en una unidad hospitalaria de breve estancia, además de su paso por prisión. Había también ingresado en una comunidad terapéutica, donde se analizó su situación patológica, que se atribuía principalmente a la adicción a sustancias tóxicas. También había sido atendido, en paralelo, por los servicios de atención a adicciones. El informe del servicio de salud se limitaba a concluir que, una vez determinado el grado de discapacidad y dependencia por los servicios sociales, podría determinarse el recurso asistencial más adecuado para el paciente. Se dio traslado al interesado del contenido del informe, a la espera de que pudiera ampliar información sobre los trámites en curso en los servicios sociales (18017407).

8.10 SALUD PÚBLICA

Con motivo de la alerta sanitaria declarada en la Comunidad Autónoma de Andalucía por un brote de listeriosis, en el mes de agosto, el Defensor del Pueblo decidió solicitar información a la **Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía** y, posteriormente, al **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,** para conocer con el mayor detalle posible la gestión realizada y la manera en que se habían activado los diferentes mecanismos de vigilancia epidemiológica. El evento había generado una importante alarma social ante la amplitud en el número de personas afectadas, muy superior al de otras alertas alimentarias que periódicamente se producen, por la bacteria de la listeria y otras infecciones. La extensión del problema y la preocupación ciudadana ocasionaban, además, un notable incremento de la demanda de asistencia en las urgencias hospitalarias, especialmente en los hospitales de la ciudad de Sevilla.

La institución recibió sendos y detallados informes de las dos administraciones consultadas. En el caso de la Consejería de Salud y Familias, se aportó el relato cronológico de los acontecimientos, dado que las diferentes informaciones iniciales sugerían un retraso en la activación del propio sistema de alerta. Los hechos descritos ponían de manifiesto que, a partir de las encuestas epidemiológicas realizadas para la enfermedad en cuestión, que es de declaración obligatoria desde 2015, la Administración autonómica había podido determinar el origen del brote y, tras la comprobación biológica pertinente, declarar formalmente la alerta sanitaria, frenando la distribución del producto contaminado y cesando la actividad de la empresa productora. Se trasladó la alerta a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica dado que la distribución se había extendido a otras comunidades autónomas.

El Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social también facilitó la información disponible, incluyendo en su respuesta los informes elaborados sobre este suceso por la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias dependiente de ella, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), y el Centro Nacional de Epidemiología del Instituto de Salud Carlos III. Toda la información reunida confirma que el brote de listeriosis que había ocasionado la alerta, vinculado a los productos de una determinada empresa de alimentación, ha sido el más importante de los registrados hasta el momento, y el único que se ha asociado a un producto de tan amplia distribución. Como muestra, Andalucía había notificado 216 casos relacionados con este brote hasta finales de septiembre, cuando en los cuatro años anteriores se habían notificado un promedio de 65 casos anuales de listeriosis (19016687).

Por otra parte, ha continuado la actuación seguida con el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** y la **Consejería de Salud de la Junta de Andalucía,** para conocer las medidas previstas que permitan disponer de un centro de vacunación

internacional en las provincias de Córdoba y Jaén, únicas que no cuentan con este servicio. Según el último informe recibido de la Administración autonómica, se habrían iniciado las conversaciones con el ministerio para asumir una encomienda de gestión de un centro que preste esta atención en la ciudad de Jaén. Continúa, por tanto, la tramitación del expediente (18004702).

8.11 PRESTACIÓN FARMACÉUTICA Y MEDICAMENTOS

8.11.1 Copago farmacéutico

Al no haberse aprobado ninguna modificación del vigente texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, en materia de aportación de los usuarios a la prestación farmacéutica, los problemas que plantea el copago en algunos supuestos se han visto de nuevo reflejados en las quejas recibidas en 2019.

La queja tipo más característica es la presentada por un ciudadano beneficiario de un subsidio de desempleo, por el que cobra unos 430 euros al mes, que afirma no poder hacer frente al coste de toda la medicación que tiene que utilizar, por prescripción médica, teniendo asignada una modalidad de aportación del 40 por ciento. Lo que estas quejas expresan con más énfasis es la contradicción que supone que otras personas con otra prestación económica asistencial de similar cuantía, sin embargo, sí tienen derecho a la exención en el copago (rentas de inserción social o pensiones no contributivas).

A lo anterior se suma el hecho de que varias comunidades autónomas ni siquiera hayan desarrollado mecanismos de compensación para los supuestos de mayor vulnerabilidad, a través de ayudas o subvenciones específicas, lo que puede paliar alguna de esas situaciones, hasta la modificación de la Ley.

Esta institución confía en que, en la legislatura recientemente iniciada, pueda acometerse la reforma normativa, reiteradamente recomendada por el Defensor del Pueblo, para ajustar, en términos de progresividad y equidad, el actual modelo de copago farmacéutico (17004346).

8.11.2 Acceso a los medicamentos y productos sanitarios

Como otros años, se han tramitado algunas quejas referidas a la falta de suministro de algún medicamento, especialmente en aquellos casos en que no se encontraba la referencia informativa que actualiza periódicamente la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios en su sitio web, y cuando la situación era

planteada por el afectado con especial preocupación ante la ausencia de una alternativa adecuada.

Cabe reseñar la publicación, en el mes de mayo de 2019, del Plan de garantías de abastecimiento de medicamentos 2019-2022, de la **Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios,** que resume la evolución de los problemas de suministro de medicamentos, creciente en los últimos años, y contiene un plan de acción a desarrollar para contrarrestar los efectos más perjudiciales para la salud de los ciudadanos.

Es significativo el incremento de los problemas catalogados como de impacto mayor, es decir, los que generan un impacto asistencial importante, por no disponer de alternativas terapéuticas en alguna o ninguna de sus indicaciones, siendo necesarias acciones que van más allá de la sustitución del medicamento por el farmacéutico o el cambio de prescripción por parte del médico. Esta clase de problemas habrían supuesto en 2018 un 11,41 % del total, según los datos facilitados en dicho plan de garantías (18017733, 19000967 y 19009652, entre otras).

Por otro lado, en 2019 el Defensor del Pueblo ha considerado oportuno volver a solicitar información al **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** acerca de la no financiación de una de las indicaciones clínicas autorizadas para los llamados medicamentos anticoagulantes orales directos (ACOD), la referida al tratamiento de la trombosis venosa profunda y de la embolia pulmonar y prevención de las recurrencias de estas patologías en pacientes adultos. Anteriormente, ese ministerio había informado que la relación coste efectividad desfavorable de esos medicamentos era la razón de la decisión adoptada. El nuevo informe recibido de ese mismo ministerio, elaborado por la Subdirección General de Calidad de Medicamentos y Productos Sanitarios, estima que los argumentos trasladados en 2017 permanecen vigentes, y afirma que no consta que se hayan producido cambios relevantes en el estado de la ciencia sobre este particular, o consideraciones de tipo económico o fármaco-económico que permitan evaluar de nuevo la decisión de no financiación de dicha indicación clínica (19015656).

Ha concluido también la actuación informativa iniciada ante el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,** relativa al proceso de reevaluación de la decisión de no financiación de un grupo de medicamentos indicados para el tratamiento de la fibrosis quística (Orkambi, Symkevi). Tras varios informes en los que el ministerio daba cuenta del proceso de negociación seguido con el laboratorio titular, al que se había realizado una oferta de pago por resultados, finalmente hizo público que se había acordado financiar los medicamentos mediante esa fórmula, con efectos desde noviembre de 2019. Asimismo, diferentes entidades representativas de pacientes y familiares con fibrosis quística han manifestado su satisfacción con el acuerdo, cuya

materialización han de llevar a cabo los diferentes servicios públicos sanitarios (18019165 y relacionadas).

Finalmente, merece mencionarse el caso de una paciente de Canarias a la que no se dispensaba en su hospital un producto farmacéutico, Lacrisert, indicado para el alivio sintomático de su enfermedad, puesto en conocimiento del Defensor del Pueblo por una entidad social que agrupa a pacientes y afectados por el síndrome de ojo seco. Sobre este producto, y los problemas derivados del desinterés comercial del propietario por comercializarlo en Europa, con el correspondiente marcado CE, ya se dio cuenta de una actuación anterior en el informe anual de 2017, que se llevó a cabo entonces con la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios por problemas de suministro.

El nuevo caso planteado fue trasladado por eta institución a la **Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias,** para esclarecer las circunstancias que afectaban a la paciente. Esa consejería confirmó que, desde el Hospital Universitario Nuestra Señora de la Candelaria, se había informado sobre la imposibilidad de utilizar dicho producto farmacéutico no comercializado. El Defensor del Pueblo formuló entonces una Recomendación a la Administración sanitaria autonómica, para que se instruyera a los hospitales de ella dependientes sobre la posibilidad de acudir al procedimiento de autorización especial que permitiera dispensar a los pacientes que lo necesitaran este concreto producto, como se venía haciendo por otras administraciones. La Consejería de Sanidad canaria ha rechazado esta Recomendación, dando cuenta también de que la paciente afectada ha presentado recurso de suplicación frente a la desestimación de su demanda ante el juzgado de lo social, por denegación de acceso a las prestaciones sanitarias (18013762).

8.12 TRANSPORTE SANITARIO

Transporte sanitario programado

Los retrasos de las ambulancias en los servicios de transporte programado habitualmente para recibir tratamiento de rehabilitación o acudir a sesiones de hemodiálisis, siguen siendo motivo frecuente de queja. En el peor de los casos, los retrasos para la recogida en domicilio implican la pérdida de la cita médica, perjudicando el proceso asistencial. En otros supuestos, se trata de aspectos relativos a disfunciones de menor entidad, pero que pueden ocasionar importantes trastornos a los pacientes con un estado de salud más delicado.

Al hilo de una de esas quejas, se inició una actuación de carácter más general con la **Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha,** para conocer el número de reclamaciones recibidas y su tramitación en la provincia de Toledo, en materia de transporte sanitario programado. En su respuesta, dicha Administración ponía de

manifiesto, en primer lugar, que según la información disponible en la Gerencia de Urgencias, Emergencias y Transporte Sanitario, el número total de traslados sanitarios realizados en esa provincia, en 2017, fueron 300.018; durante 2018 se realizaron 307.762 y hasta agosto de 2019 se habían realizado 183.065 traslados. Esas cifras contrastan claramente con el número de reclamaciones recibidas en ese período, 230, con un promedio aproximado de 90 al año.

La consejería señalaba que esas reclamaciones daban lugar a un expediente informativo, en el que se valoraban las circunstancias denunciadas según las prescripciones del contrato de gestión correspondiente. Del total de 230 expedientes, de los que algunos seguían en tramitación, se había procedido a realizar 38 apercibimientos a la empresa adjudicataria y a incoar 9 expedientes sancionadores.

De lo anterior se desprende que, así como el número de reclamaciones que formalizan los ciudadanos es muy bajo en relación con el número de servicios atendidos, como destacaba la propia Administración autonómica, el porcentaje de los expedientes que han dado lugar a un apercibimiento o expediente sancionador sí es significativo, y supera, al menos, el 20 por ciento (19014490).

Transporte sanitario en caso de traslado del paciente a otra comunidad autónoma por razones familiares

Se dirigió a la institución la familia de un paciente, que residía solo en Andalucía, y que había sido ingresado de urgencia en el Hospital San Cecilio de Granada por una hemorragia digestiva. El cuadro del paciente había derivado en una encefalopatía metabólica grave, que anulaba su capacidad para valerse por sí mismo. El afectado había residido la mayor parte de su vida en la Comunidad de Madrid y allí se encontraba su familia. Las hijas del paciente iniciaron gestiones para que pudiera ser trasladado a un centro hospitalario madrileño, ante la proximidad del alta hospitalaria una vez estabilizado el cuadro clínico. Aunque los hospitales concernidos de ambas comunidades autónomas contactaron entre ellos para coordinar el posible traslado, las administraciones sanitarias respectivas no asumían el coste de ese servicio, en aplicación de las previsiones del Anexo VI de la Cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud. El informe médico provisional de alta del hospital de Granada señalaba que no era posible efectuar el alta porque necesitaba cuidados próximos en domicilio. Se inició una actuación con las consejerías de sanidad de ambas comunidades para conocer en detalle las circunstancias del caso.

Ambas administraciones, en sus respuestas, señalaron que no eran responsables del traslado del paciente en aplicación del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por la situación de residencia previa al ingreso hospitalario. En el caso de **Andalucía,** se

indicaba que cabía la posibilidad de solicitar el ingreso del paciente en un centro residencial apropiado, a cuyo efecto era necesario coordinar esa medida con los servicios sociales. Por parte de la **Comunidad de Madrid,** se señalaba que, el hecho de que el paciente se hubiera empadronado en esa comunidad con posterioridad al ingreso hospitalario, no permitía aplicar la prestación de transporte sanitario. En todo caso, por la respuesta de la Administración pudo tenerse conocimiento de que el paciente había fallecido a las pocas semanas de plantearse la queja ante esta institución.

Aunque los hechos ocurridos no supongan una infracción de la normativa vigente, en materia de transporte sanitario, sí son indicativos de la inexistencia de unos protocolos de coordinación que permitan atender debidamente esta clase de situaciones, en las que un paciente puede requerir, por razones clínicas, ser trasladado a otra comunidad autónoma donde resida su núcleo familiar, que puede prestarle el apoyo y los cuidados domiciliarios necesarios.

Sin perjuicio de que pudiera ser modificada la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud para contemplar este tipo de situaciones o prever los acuerdos interadministrativos necesarios, las administraciones pueden asumir, como parte de su cartera de prestaciones sociosanitarias, un procedimiento para dar respuesta a estos casos (19014490).

Transporte sanitario entre hospitales

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con la **Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de Madrid** debido a la queja presentada por el padre de un menor, que fue inicialmente atendido en el Servicio de Pediatría en las Urgencias del Hospital Universitario Infanta Leonor de Madrid, donde se encontraron hallazgos compatibles con apendicitis aguda. Se aceptó el traslado del paciente por parte del Hospital Universitario 12 de Octubre, al que el paciente llegó en vehículo particular, conforme a la recomendación realizada por el cirujano de guardia de este hospital, a fin de que fuera atendido a la mayor brevedad. En la respuesta a una reclamación presentada por el compareciente por estos hechos literalmente se señalaba que el cirujano de dicho hospital «solicitó que el paciente llegara cuanto antes», y que «plantea que el paciente vaya por sus propios medios porque no querían que el paciente tardara en llegar» Ante esta situación, el padre del menor aceptó el traslado en transporte particular. La intervención quirúrgica se efectuó antes de que transcurrieran cuatro horas desde el ingreso del menor en el Hospital Universitario 12 de Octubre, dejando patente el interesado su satisfacción con la atención sanitaria que le fue dispensada a su hijo en dicho centro.

De la tramitación de la queja se deduce que el tiempo adecuado para que el interesado recibiese la atención quirúrgica sin poner en riesgo su seguridad estaba muy limitado, y que dejar ocasión para que su traslado se ralentizara con motivo de incidencias que pueden afectar de manera inevitable a un vehículo particular no suponía una opción prudente. En atención a lo anterior, esta institución formuló una Recomendación a la **Consejería de Sanidad de Madrid,** a fin de que impartiese instrucciones para que se utilice el transporte sanitario cuando se producen las causas que justifican su necesidad, resolución cuya puesta en práctica ha sido descartada por la Administración sanitaria, que tampoco ha propuesto la adopción de otras medidas orientadas a evitar atribuir al paciente, o a sus acompañantes, la responsabilidad de su desplazamiento interhospitalario en situaciones como las planteadas en esta queja (18007819).

Transporte sanitario urgente

Con relación al servicio de transporte sanitario urgente destaca una actuación seguida con la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.** En la queja en cuestión, la familia de la paciente había contactado con el servicio de emergencias 112, dado que había sufrido una caída en casa y no se podía levantar. A raíz de la primera llamada, se había activado un servicio de ambulancia con carácter de urgencia. Tras tres horas de espera, y varias llamadas, la familia solicitó asistencia a un centro sanitario privado que desplazó a la paciente a un hospital, también privado, donde fue intervenida a continuación de la fractura sufrida. La respuesta de la Administración sanitaria achacaba la demora de la ambulancia y, finalmente, su incomparecencia, a la sobrecarga asistencial en ese momento. Solicitada más información, la consejería dio cuenta de la puesta en marcha un plan especial de actuación para el servicio de transporte urgente coincidente con el período navideño de 2018, aunque extendido hasta marzo de 2019, modificando la gestión de prioridades de los avisos y la activación de recursos, en función de una clasificación del tipo de asistencia urgente precisa (caída, embarazo de riesgo, epilepsia, intento autolítico, mayores de ochenta años, sangrado activo, etc.). Según los primeros resultados de una evaluación interanual, se había producido una reducción de los tiempos de respuesta (18017867).

8.13 OTRAS PRESTACIONES SANITARIAS

Son frecuentes las quejas relacionadas con denegaciones de la prestación ortoprotésica consistente en el reembolso de gasto por adquisición de una silla de ruedas eléctrica. Parece que, en muchas situaciones de pérdida de movilidad y autonomía, el uso de las

sillas autopropulsables resulta la mejor manera de que el paciente continúe haciendo una vida autónoma en mejores condiciones.

En algunos casos, varios de ellos planteados en la **Comunidad de Madrid,** la denegación se produce por el servicio correspondiente de inspección contradiciendo el informe del facultativo especialista. Es habitual que de las tres condiciones impuestas por la Cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud para la aprobación de esta prestación (incapacidad permanente para la marcha independiente; incapacidad funcional permanente para la propulsión de sillas de ruedas manuales; suficiente capacidad visual, mental y de control que les permita el manejo de sillas de ruedas eléctricas y ello no suponga un riesgo añadido para su integridad y la de otras personas), la Administración rechace las solicitudes por no apreciar como suficiente la capacidad del paciente para manejar la silla. En algún caso, resulta especialmente llamativo que la denegación se haya producido aunque el facultativo que atiende al paciente haya incluido una mención expresa a su capacidad para utilizar este aparato. En todo caso, los interesados tienen la posibilidad de impugnar esas decisiones ante la jurisdicción social, de lo que les informa adecuadamente la Administración (19016684).

En otro supuesto, la interesada exponía que su hijo, afectado por un cuadro de microcefalia, por mutación genética, que le produce retraso cognitivo y falta de movilidad, venía utilizando un carro ortopédico, aunque, dado su rápido crecimiento corporal, el especialista que le atendía en el hospital estimaba oportuno que adquiriera ya una silla de ruedas. La Administración había denegado inicialmente esta prestación, al parecer, porque no había transcurrido el tiempo previsto para su renovación. Solicitada información por el Defensor del Pueblo, el **Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña** informó de que, finalmente, el Servicio Catalán de Salud había aprobado avanzar la renovación de la prescripción de la silla de ruedas autopropulsable (19000636).

Una cuestión relacionada es la de los retrasos excesivos para el abono efectivo de los reembolsos, cuando la prestación sanitaria es aprobada. Así, se comprobó en la tramitación de la queja de una madre por la demora en percibir las cuantías correspondientes a la adquisición de productos dietéticos para su hija de tres años, con graves problemas de alimentación. La **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** aportó información con el calendario de los pagos periódicos realizados a la interesada (19000696).

9 SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO

Consideraciones generales

La acción de la Seguridad Social suscita cada año alrededor de 1.000 quejas, concretamente 1.072 en 2019. Se trata de asuntos, al igual que los tratados en el capítulo de Política social, que resultan de especial relevancia para el Defensor del Pueblo, en tanto se refieren a los instrumentos de solidaridad de los que se ha dotado el Estado social para paliar las situaciones de desventaja y necesidad.

En España, el Sistema de Seguridad Social extiende su protección, a través de prestaciones, a aquellas situaciones de necesidad a las que puede quedar expuesto el ser humano derivadas de determinadas contingencias como son la enfermedad, los accidentes, la maternidad/paternidad, las cargas familiares, el desempleo, la discapacidad, la vejez y la muerte.

La Constitución española consagra el carácter social del Estado (artículo 1) y recoge la obligación de los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (artículo 41). De esta forma, la Constitución, y los tratados internacionales ratificados por España, fijan el marco (función estatal y pública, universalización de la cobertura para todos los ciudadanos que se encuentren en la situación de necesidad protegida y prestaciones suficientes) dentro del que el Legislador debe conformar el modelo legal, con un amplio margen de decisión, tal y como reiteradamente ha reconocido el Tribunal Constitucional. El alcance de la protección se configura pues legalmente y está sujeto a posibles modificaciones en función de la disponibilidad presupuestaria, las preferencias político-sociales en la distribución de gasto y en aras de la viabilidad financiera y la eficacia del Sistema. La jurisprudencia constitucional ha dejado claro que las situaciones de necesidad serán determinadas teniendo en cuenta el contexto general en el que se produzcan y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales, así como que la suficiencia constitucionalmente garantizada debe valorarse de acuerdo con las posibilidades reales del Sistema.

Sin ánimo de exhaustividad, algunas cifras ayudan a contextualizar esta materia. De acuerdo con las cifras y estadísticas del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, a 31 de diciembre de 2018, las prestaciones económicas totalizaron 143.698,94 millones de euros. Esta cifra representó un 93,73 % del gasto total realizado en el Sistema de Seguridad Social.

La mayor partida, 132.564,07 millones de euros, correspondió a pensiones y prestaciones contributivas. Las pensiones contributivas (invalidez, jubilación, viudedad, orfandad y en favor de familiares) alcanzaron un importe de 121.297,45 millones de euros. En cuanto a las prestaciones por maternidad, por paternidad y riesgo durante el embarazo se elevaron hasta los 2.387,98 millones de euros. En incapacidad temporal el gasto realizado alcanzaba un importe de 8.469,37 millones de euros. Las pensiones y prestaciones no contributivas, incluidos los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, sumaron 11.134,87 millones de euros.

Para el conjunto de 2019, en la fecha de redacción de este informe no hay todavía datos oficiales. Sí consta que la nómina de diciembre de las pensiones contributivas fue de 9.759,8 millones de euros. En esa misma fecha había 9.801.000 pensiones contributivas: 6.089.294 eran de jubilación, 2.366.788 de viudedad, 962.035 de incapacidad permanente, 340.100 de orfandad y 43.200 a favor de familiares. Las prestaciones por desempleo tenían 1.964.182 beneficiarios. Las pensiones no contributivas ascendían a 452.189.

La pensión media de jubilación se situó al final de 2019 en 1.143,6 euros mensuales, mientras que la de incapacidad alcanzaba los 978,4 euros mensuales y la de viudedad los 715. La pensión media del Sistema (jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y a favor de familiares) se situó en 995,8 euros mensuales. La de los hombres era en esa fecha de 1.212 euros mensuales, mientras que la de las mujeres solo llegaba a 793,9 euros mensuales. Tanto en jubilación como en incapacidad las cuantías que perciben los hombres son notablemente superiores a las de las mujeres. Únicamente en las de viudedad las mujeres perciben cuantías más elevadas.

Las quejas más numerosas se refieren a las pensiones de jubilación, a las prestaciones por incapacidad laboral y a las prestaciones por desempleo en sus distintas modalidades, lo que se explica por el mayor peso de estas prestaciones en el conjunto del Sistema, tal y como ilustran los datos. En estos ámbitos es donde, en lógica consonancia, el Defensor del Pueblo ha formulado las recomendaciones y sugerencias más significativas.

Las quejas menos numerosas se corresponden con las prestaciones no contributivas, debido probablemente a que es también mucho menor el número de beneficiarios. La modalidad no contributiva de la acción protectora de la Seguridad Social no exige cotización previa, sino acreditar la insuficiencia de recursos, pero las prestaciones no protegen frente a cualquier situación de necesidad, solo cubren situaciones de invalidez, jubilación y protección familiar. Además, el límite máximo de renta que se establece para acceder es bajo por lo que el número de personas que tiene derecho a ellas es pequeño. Por otro lado, al calcularse la cuantía de dichas

prestaciones en función de dicho límite de renta, esta resulta muy limitada. En 2019, las prestaciones no contributivas no han suscitado cuestiones relevantes.

Un alto porcentaje de las quejas admitidas a trámite en materia de Seguridad Social culmina con una rápida solución del problema a partir de la intervención del Defensor del Pueblo y tras el reconocimiento por parte de la correspondiente entidad pública (entidades gestoras en sentido amplio y mutuas colaboradoras con la Seguridad Social) de la irregularidad formal o material cometida, o bien de la aplicación e interpretación del Derecho de forma discutible en el caso concreto, cuando no de manera contraria a la jurisprudencia.

Si bien en estas intervenciones no resulta necesario formular recomendaciones, sugerencias, o recordatorios de deberes legales, al aceptar la Administración los argumentos del Defensor del Pueblo, no deben pasar inadvertidas, ya que al lograrse una corrección de la actuación administrativa y una resolución favorable para la persona que presenta la queja, se contribuye notablemente a la realización de la función constitucional encomendada a esta institución por el artículo 54 de la Constitución.

De todas estas actuaciones, junto con aquellas que han dado lugar a recomendaciones y sugerencias, se da cuenta en las páginas siguientes, cuya lectura espera esta institución que sirva para que la Administración modifique criterios y disposiciones reglamentarias y el Legislador apruebe o cambie normas legales.

Del conjunto de actuaciones reseñadas destaca especialmente, debido a su incidencia en las personas con recursos más escasos, las recomendaciones formuladas a la Tesorería General de la Seguridad Social, a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y a la entonces Ministra de Empleo y Seguridad Social, para que no se embarguen las cuentas corrientes de los deudores cuando se nutren exclusivamente por ingresos inembargables y reciben atrasos mensuales acumulados. En estos casos, debe prorratearse mensualmente el importe para así determinar si la cantidad mensual se encuentra o no dentro de los límites legales de la embargabilidad (importe mensual del SMI). Frente al incomprensible rechazo de las administraciones implicadas, el Defensor del Pueblo ha de insistir en que esta práctica resulta injusta e ilegal, ya que, sin respetar el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ni la jurisprudencia constitucional sobre los límites de la embargabilidad, priva a los titulares de un ingreso inferior al SMI mensual que sin embargo han recibido acumulado. Particularmente discutible resulta el criterio defendido por la Tesorería General de la Seguridad Social cuando el mismo se proyecta sobre pensiones por jubilación o invalidez no contributivas o rentas mínimas cuyo importe mensual en el mejor de los casos se sitúa muy por debajo del mínimo vital no susceptible de embargo, coincidente con el importe mensual del SMI.

Del lado positivo, y en el contexto actual de desempleo, merecen una mención especial las modificaciones adoptadas en el subsidio de desempleo para personas mayores de 55 años, mediante el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo. Al rebajar la edad a 52 años y modificar algunos aspectos, el Real Decreto-ley 8/2019 ha ampliado la cobertura del subsidio de desempleo asistencial, alcanzando ahora a un numeroso grupo de trabajadores que no tenían derecho al acceso a la protección contributiva ni asistencial, ni percibían rentas de ninguna naturaleza, encontrándose en elevado riesgo de exclusión social (114.000 según el propio real decreto-ley). También mejora la situación de los beneficiarios del subsidio, que han visto mejoradas sus cotizaciones (265.465 personas según dice la norma) y la de las 12.000 personas que cobraban el subsidio de forma parcial y pasaron a percibirlo a tiempo completo. En consecuencia, se eleva sustancialmente la protección de un grupo de trabajadores, particularmente vulnerable, mientras dura su situación de desempleo y también respecto a su jubilación, puesto que no se obliga a jubilarse anticipadamente, con la correspondiente aplicación de reducciones en el importe de la pensión, al tiempo que se incrementa la cotización durante la percepción del subsidio.

Dado que el empleo de las mujeres sigue condicionado por el cuidado de los hijos, debe también subrayarse la equiparación de la duración de los permisos por nacimiento de hijo o hija de ambos progenitores, y la creación de una nueva prestación para el ejercicio corresponsable del cuidado del lactante, establecidas por el Real Decreto-ley 6/2019, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Se avanza en la consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, en la promoción de la conciliación de la vida personal y familiar, y en el principio de corresponsabilidad entre ambos progenitores.

Por último, debe dejarse constancia en este capítulo de la necesidad de enfrentar y solucionar el desequilibrio financiero de la Seguridad Social. La magnitud de las cifras más arriba apuntadas y la relevancia de los derechos protegidos dan idea de la importancia de abordar este desequilibrio. A 31 de diciembre de 2018, el saldo negativo fue de 18.286,46 millones. Además, a mediados de la década que empieza el envejecimiento será determinante al producirse la entrada en edades de jubilación de los nacidos durante el llamado *baby boom* español (aproximadamente los nacidos entre 1958 y 1977).

El desequilibrio financiero exige soluciones de calado, a corto y medio plazo. Dentro de ese debate es preciso recordar la necesidad de garantizar, en cumplimiento del mandato de los artículos 41 y 50 de la Constitución, la solvencia y sostenibilidad del sistema público de pensiones pero respetando su adecuación y suficiencia.

Tal y como señaló esta institución en su informe de 2018, hay varias posibilidades en discusión. Es posible una mayor financiación, vía incremento de ingresos, a través de los Presupuestos Generales del Estado, bien creando un impuesto específico para ello, o bien destinando una partida de los impuestos ya existentes, lo que permitiría reducir la carga que actualmente recae sobre las cotizaciones sociales. Asimismo se plantea la posibilidad de que la hacienda del Estado asuma determinados gastos que ahora soportan las cotizaciones, como son los gastos de funcionamiento de la Seguridad Social, determinadas medidas de fomento del empleo y de reducción temporal de cotizaciones, las prestaciones por maternidad y paternidad y las de subvenciones implícitas a regímenes especiales. Un aumento de las cotizaciones podría también ser objeto de discusión.

Desde el lado de la contención del gasto podría profundizarse en la reforma paramétrica del sistema de jubilación mediante una combinación de medidas, pero siempre que estas reformas no afectaran a la suficiencia de las pensiones ni supusieran un recorte de derechos. Además, la Ley de Presupuestos del 2018 suspendió el factor de sostenibilidad diseñado en 2011, el cual vincula el importe de las pensiones a la evolución de la esperanza de vida, hasta lo que se decida en el marco del Pacto de Toledo no más tarde del 31 de diciembre de 2022. También en los próximos años estará de nuevo sobre la mesa el cálculo del índice de revaloración de las pensiones. El problema de estas soluciones es que pueden suponer un recorte de los derechos o un empeoramiento de las condiciones de su disfrute. Algunas implicarían una progresiva caída de la pensión media real, amenazando su adecuación y suficiencia, lo que afectaría muy negativamente a los grupos de población con pensiones más bajas y por tanto a la cohesión social. Supondrían también dificultades jurídicas, puesto que tropezarían con la necesidad de garantizar el cumplimiento del mandato establecido en el artículo 50 de la Constitución.

La dimensión eminentemente política de la financiación de la Seguridad Social debe llevar a la sociedad española, a través del Legislador, a decidir qué esfuerzo de financiación está dispuesta a destinar a sus prestaciones y pensiones públicas. La discusión y las reformas han de llevarse a cabo en el marco del Pacto de Toledo con el mayor nivel de consenso posible, sin olvidar el dialogo social.

9.1 SEGURIDAD SOCIAL

9.1.1 Campos de aplicación: afiliaciones, altas, bajas

Altas en el Sistema de la Seguridad Social por la firma de convenio especial

La Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, reguladora del convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social, estableció en su artículo 20 la obligación de los

empresarios de abonar las cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial en los expedientes sujetos a procedimientos de despido colectivo, en favor de trabajadores con 55 o más años de edad, al objeto de dar debido cumplimiento a la exigencia del artículo 51.9 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, cuyo régimen jurídico general quedó establecido en la disposición adicional decimotercera del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

No obstante lo anterior, los reiterados incumplimientos de dicha obligación por parte de algunos empresarios determinaron que el Defensor del Pueblo formulara en el año 2014 una Recomendación a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** y la **Secretaría de Estado de Empleo,** de cuyo contenido y posterior seguimiento se dio cuenta en anteriores informes anuales. La sanción pecuniaria aplicable a estos supuestos no resultaba tampoco disuasoria, por lo esta institución expuso la necesidad de buscar nuevas fórmulas que permitieran sustituir la voluntad de la empresa incumplidora.

El día 8 de abril de 2019 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la nueva Orden TMS/397/2019, de 4 de abril, por la que se modifica la precitada Orden ministerial 2865/2003, en lo que respecta a la suscripción de este tipo de convenios en expedientes de regulación de empleo con trabajadores de edad igual o superior a cincuenta y cinco años.

A tal fin, se mantiene la obligación del empresario de solicitar la suscripción del convenio especial durante la tramitación del procedimiento de despido colectivo y, en todo caso, hasta la fecha en que notifique individualmente el despido a cada trabajador, si bien, con carácter subsidiario, en caso de que este no proceda a su solicitud, se faculta al trabajador a solicitar el convenio ante la Tesorería General de la Seguridad Social dentro de los seis meses naturales siguientes a la fecha de notificación del despido, con traslado al empresario de la firma del mismo y del importe total de las cuotas que debe ingresar a su exclusivo cargo. El Defensor del Pueblo entiende con ello aceptada la referida Recomendación, por lo que en el presente ejercicio ha comunicado a las administraciones implicadas la finalización de todo lo actuado (14004641).

También se inició otra investigación por no permitir la **Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)** en Madrid suscribir el convenio especial para emigrantes e hijos de estos que trabajen en el extranjero, regulado en el artículo 15.1.1 de la Orden TAS 2865/2003, a un ciudadano que no acreditó ser nacional de origen.

El concepto de emigrante aparece recogido en la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, que en su artículo 2.1 establece el ámbito subjetivo de dicha norma y dispone textualmente que será de

aplicación: «a) A quienes ostenten la nacionalidad española y residan fuera del territorio nacional [...] c) A los españoles de origen que retornen a España para fijar su residencia, siempre que ostenten la nacionalidad española antes del regreso; d) A los familiares de los anteriormente mencionados [...]».

Sobre este mismo artículo, la propia Secretaría de Estado de la Seguridad Social en otra actuación llevada a cabo por esta institución, señaló que de la literalidad del precepto más arriba indicado se desprende que el Legislador ha querido distinguir entre quienes ostenten la nacionalidad española y residen en el exterior (sean o no nacionales de origen), a los que se refiere el apartado a) de dicho artículo, y los españoles que retornan a España, para los que el apartado c) exige expresamente que se trate de españoles de origen, al ser estos los únicos que pueden beneficiarse de las prestaciones y derechos regulados en materia de retorno.

El Estatuto de la ciudadanía española en el exterior (Ley 40/2006, de 14 de diciembre) concreta igualmente en su artículo 18 los derechos de los españoles residentes en el extranjero en materia de la Seguridad Social, y a tales efectos señala en su párrafo 3 que el Estado deberá establecer fórmulas que permitan a los trabajadores que residen en el exterior y a los que decidan retornar, el abono de las cotizaciones voluntarias al Sistema de la Seguridad Social.

De lo anteriormente expuesto se deduce que ni el Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, ni la Orden TAS/2865/2003, restringen en modo alguno los derechos de los españoles residentes en el extranjero en función de la forma de adquisición de la nacionalidad española. La interpretación restrictiva de la TGSS, de limitar la suscripción de estos convenios a los nacionales de origen y sus descendientes que trabajen en el extranjero, resulta por tanto contraria al principio general del derecho que establece que «donde la ley no distingue no procede distinguir», y supone un quebranto de esta regla jurisprudencialmente admitida, así como una vulneración del principio de seguridad jurídica.

En consecuencia, y coincidiendo con el criterio expresado por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, al finalizar el presente año se ha remitido una Recomendación a la TGSS, a fin de que imparta instrucciones para que se interprete el artículo 15.1.1 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial para emigrantes españoles e hijos de estos que trabajen en el extranjero, según el tenor literal del artículo 2.1.a) de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, y se permita su firma a los ciudadanos que ostenten la nacionalidad española, sin tener en cuenta de si se trata o no de españoles de origen. También se ha formulado una Sugerencia para que revoque la resolución de archivo de la solicitud de alta del reclamante en este convenio especial y

la resuelva de forma favorable, en caso de que reúna el resto de requisitos. Ambas resoluciones se encuentran pendientes de contestación (19007544).

Personas que realicen prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades incluidas en el programa de formación aunque no tengan carácter remunerado

Se encuentra actualmente en curso una actuación por la falta de desarrollo del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, sobre inclusión en el Sistema de la Seguridad Social de las personas que realicen prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades incluidas en el programa de formación, aunque no tengan carácter remunerado, según la cual se otorgaba al Gobierno un plazo de tres meses para su desarrollo y adecuación a las normas reglamentarias sobre la materia. La **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** ha indicado que el texto de esta disposición está siendo reconsiderado, al haberse planteado importantes cuestiones a analizar. Señala que en función de lo que se decida, se regulará el convenio especial al que se refiere el apartado 7 de esa disposición adicional, que posibilite el cómputo de cotizaciones hasta un máximo de dos años, a las personas que realizaron estas prácticas en un momento anterior y ya las han finalizado. También se está estudiando incluir al colectivo de personas activas que actualmente se encuentren realizando dichas prácticas o vayan a realizarlas en un futuro. Se ha solicitado información del resultado de tales estudios (19015668).

9.1.2 Cotización y recaudación

Recaudación de cuotas y otras reivindicaciones de asociaciones representantes de trabajadores del Sistema Especial para Empleados de Hogar

A partir del 1 de enero del 2012, el Régimen Especial de Empleados de Hogar desapareció para transformarse en un «sistema especial» del Régimen General de la Seguridad Social (disposición adicional trigésima novena de la Ley 27/2011, de 1 de agosto). En este Sistema Especial de Empleados de Hogar se establecen bases de cotización de importe fijo, determinadas por 8 tramos en función de la retribución mensual percibida.

Distintas asociaciones expusieron que desde esa fecha la **Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)** tendría que haber revisado con carácter general las bases de cotización de las personas afectadas y advertido a los empleadores de la obligación de comunicar las variaciones de salario con el fin adaptar sus cotizaciones y lograr su debido encuadramiento en tramos superiores, especialmente teniendo en cuenta el incremento del salario mínimo interprofesional experimentado en el año 2019. A criterio

de las organizaciones comparecientes se produce una situación de infracotización en este colectivo de empleadas.

A este respecto, tras iniciar el Defensor del Pueblo actuaciones, la TGSS ha alegado que en aplicación de la normativa que regula el Sistema de Empleados de Hogar calcula las cuotas en función de la retribución, la jornada y horas de trabajo, datos que son declarados por el propio empleador en el trámite de alta, debiendo comunicar cualquier variación que se produzca. No resulta posible que la TGSS modifique unilateralmente datos, tanto de jornadas de trabajo como de retribuciones, al constituir estos declaraciones del empleador cuya veracidad no puede controlar, por escapar de su ámbito de actuación. No obstante, manifestó al Defensor del Pueblo su intención de proponer una modificación normativa que otorgue facultades a la TGSS para aplicar de oficio la base de cotización en función de las horas de trabajo comunicadas, sobre lo que esta institución solicitará nueva información.

Asimismo, confirma que, en el ejercicio de sus funciones de control, inadmite las solicitudes de alta en este Sistema Especial para Empleados de Hogar, cuando la declaración de retribuciones no se ajusta al máximo de horas trabajadas, que por primera vez establece para el ejercicio 2019 la escala del artículo 4 del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para determinar la base de cotización que procede aplicar.

Las asociaciones comparecientes expusieron también la necesidad de afrontar algunas reformas legislativas relacionadas con la acción protectora respecto a este colectivo, tales como la falta de prestaciones por desempleo. La TGSS afirma haber remitido sus reivindicaciones a la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social,** a efectos de su correspondiente análisis y valoración, por lo que el Defensor del Pueblo proseguirá la actuación ante dicha dirección general (19012045, 19021072 y 19018303).

Reconocimiento de bonificaciones en la cuota al Régimen Especial de Autónomos, socios capitalistas

La **Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)** aplica el criterio general de no reconocer a los socios de sociedades mercantiles capitalistas el derecho a los beneficios en la cotización a la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos que causen alta inicial o que no hubieran estado en situación de alta en los dos años inmediatamente anteriores, recogidos en el artículo 31 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

El Defensor del Pueblo recordó a ese organismo que el artículo 1.2.c) de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, declara expresamente comprendidos en su ámbito de aplicación a quienes ejerzan las funciones de dirección y

gerencia que conlleva el desempeño del cargo de consejero o administrador, o presten otros servicios para una sociedad mercantil capitalista, a título lucrativo y de forma habitual, personal y directa, cuando posean el control efectivo, directo o indirecto de aquella.

La TGSS señala que el asunto planteado se encuentra a la espera de que el Tribunal Supremo resuelva los diversos recursos formulados por esa tesorería general, que han sido admitidos y están pendientes de votación y fallo. Por tal motivo, el Defensor del Pueblo ha dado por finalizada la actuación, sin perjuicio de solicitar a esa Administración que una vez recaiga el correspondiente fallo judicial informe a esta institución de las actuaciones que pueda llevar a cabo a la vista de su contenido, dado que son frecuentes las quejas que se reciben con relación a esta materia (18019158).

Embargos por deudas con la Seguridad Social practicados en cuentas corrientes nutridas exclusivamente por salarios, prestaciones de Seguridad Social y ayudas de servicios sociales inembargables

Un año más fueron muy numerosas las quejas de deudores con la Seguridad Social que discrepan de los embargos practicados por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) en cuentas corrientes que reciben exclusivamente salarios, prestaciones de Seguridad Social (modalidades contributiva y asistencial) y ayudas de servicios sociales (rentas mínimas de inserción, ayudas de emergencia, prestaciones complementarias de vivienda y un largo etcétera) de cuantías inferiores al importe mensual del salario mínimo interprofesional (900 euros para el año 2019) y, por ello, inembargables conforme al artículo 607.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El artículo 96.1.b) del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (Real Decreto 1415/2004) estipula que el embargo del dinero depositado a la vista comprenderá todos los posibles saldos del deudor hasta alcanzar el importe la deuda reclamada en vía de apremio. Sin embargo, cuando las cuentas corrientes reciben solamente el importe de salarios o pensiones, retribución o su equivalente, ha de aplicarse el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y practicarse el embargo sobre el saldo acumulado por la cantidad que exceda de la cuantía del salario mínimo interprofesional (SMI) en su importe mensual.

En estas quejas en general no consta que los interesados hayan formulado la correspondiente reclamación, por lo que la práctica habitual del Defensor del Pueblo es partir del desconocimiento por parte de la TGSS del origen inembargable o no de los ingresos efectuados en las cuentas corrientes objeto de diligencias de embargo, e informar a los interesados de las gestiones necesarias para acreditar documentalmente ante las unidades de recaudación ejecutiva de la TGSS el origen inembargable de los

ingresos en las cuentas corrientes afectadas (salarios o prestaciones inferiores al salario mínimo interprofesional), mediante un certificado de movimientos de la cuenta bancaria en los tres meses anteriores al embargo, emitido por la entidad financiera.

Si los interesados ya se han dirigido a la TGSS, el Defensor del Pueblo solicita información a esta Administración, que en la mayoría de ocasiones motiva su actuación en que los interesados no presentaron en su momento solicitud de levantamiento de embargo, o no acreditaron documentalmente el origen de dichos ingresos mediante los correspondientes extractos bancarios.

Gracias a todo ello, los interesados lograron el levantamiento de las diligencias de embargo y la devolución de los embargos practicados, con el devengo de intereses (19000488, 19022284 y 19022718, entre otras).

Embargos practicados en cuentas corrientes nutridas exclusivamente por ingresos inembargables, pero con abono de los atrasos mensuales acumulados en el momento del reconocimiento administrativo o judicial

En los informes de los dos últimos años se dio cuenta de la práctica seguida por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) de embargar cuentas corrientes que reciben exclusivamente ingresos inembargables cuando se produce un abono de atrasos mensuales acumulados, al tomar en consideración el importe total de lo abonado sin prorrateo mensual, con el resultado —muy perjudicial para los interesados— del embargo de los atrasos más allá del importe mensual del salario mínimo interprofesional.

El Defensor del Pueblo no comparte esta práctica, que estima injusta e ilegal, ya que, sin respetar el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, priva a los peticionarios de un ingreso que han recibido acumulado pero que necesitaban mes a mes. El Tribunal Constitucional ya fijó en su Sentencia 158/1993 que nuestra legislación excluye determinados bienes y derechos de la ejecución forzosa, declarándolos inembargables, por las más variadas razones de interés público o social, razones entre las que destaca la de impedir que la ejecución forzosa destruya por completo la vida económica del ejecutado y ponga en peligro su subsistencia personal y la de su familia.

De ahí las recomendaciones formuladas a la **TGSS,** la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** y el entonces **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** para que no se realicen estos embargos y la TGSS prorratee mensualmente el importe para así determinar si la cantidad mensual se encuentra o no dentro de los límites legales de la inembargabilidad. Sin embargo, estas recomendaciones no fueron aceptadas (por todas, 17001005).

Por ello, a resultas de una queja sobre la misma cuestión (abono con atrasos de varios meses de pensión por jubilación no contributiva y embargo parcial del importe acumulado de los atrasos más allá del correspondiente importe mensual del SMI), el Defensor del Pueblo inició de nuevo en 2019 actuaciones ante la TGSS y la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS),** en calidad de autora del criterio administrativo interno de 20 de febrero de 2018, el mismo que posibilita el embargo de los atrasos acumulados a partir de lo dispuesto (aplicación analógica) en el artículo 171.3 *in fine* de la Ley 58/2003, General Tributaria (LGT), que dice así: «A estos efectos se considerará sueldo, salario o pensión el importe ingresado en dicha cuenta por este concepto en el mes en que se practique el embargo o, en su defecto, en el mes anterior».

El Defensor del Pueblo ha insistido en los argumentos defendidos en las recomendaciones de años atrás, así como en nuevos argumentos jurídicos que vendrían a cuestionar la licitud de la praxis administrativa en esta materia. En efecto, el artículo 171.3 LGT está inequívocamente pensado para distinguir temporalmente, y siempre de cara al futuro, la materialización del salario, pensión o prestación social mediante su abono en cuenta corriente en la correspondiente mensualidad de su eventual conversión en ahorro puro y duro, susceptible de embargo sin las limitaciones absolutas y relativas del artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (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. No es lo mismo considerar ahorro susceptible de embargo la parte del salario, pensión o prestación social abonado en una cuenta corriente y no retirado durante la correspondiente mensualidad, que atribuir artificialmente la naturaleza de ahorro materializado en una cuenta corriente al abono de una sola vez de los atrasos temporales de la pensión o prestación social reconocida administrativa o judicialmente con carácter retroactivo.

Ha de mencionarse además la posible aplicación analógica del artículo 254.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, que también serviría para mantener la tesis de no embargabilidad de los atrasos acumulados defendida con tesón por esta institución. Establece dicho precepto legal un criterio parcialmente distinto al del artículo 171.3 LGT, en concreto el del período de devengo o generación de los salarios, pensiones o prestaciones sociales inembargables en todo o en parte. Y ninguna duda cabe de que la pensión por jubilación no contributiva abonada con atrasos no tiene como período de devengo el mes en que se recibe, sino por separado los meses a los que corresponden, con la consiguiente inembargabilidad, en los términos del artículo 607 de la LEC, de cada una de las mensualidades de la pensión devengadas o generadas mes a mes.

Por lo demás, y como ya se señaló en años pasados, el embargo de los atrasos acumulados no encuentra respaldo alguno en la jurisprudencia constitucional que, al amparo de la dignidad de la persona del artículo 10.1 de la Constitución, ha construido el fundamento de la inembargabilidad absoluta y relativa de determinados bienes del deudor ejecutado, singularmente de los salarios, pensiones y prestaciones sociales. Nada hay en la STC 158/1993 que permita avalar el criterio sostenido por la DGOSS y la TGSS, por lo que esta institución confía en que modifiquen su criterio *pro* embargabilidad en sus próximas y respectivas contestaciones oficiales, pendientes en el momento de cierre de este informe anual (19014612).

Aplazamientos de deudas con la Seguridad Social

Las solicitudes de aplazamiento/fraccionamiento de deudas con la Seguridad Social dieron lugar a numerosas quejas, siendo los problemas fundamentales los que se recogen de forma sucinta a continuación.

En primer lugar, siguió motivando algunas quejas la denegación de las solicitudes de aplazamiento/fraccionamiento de deudas con la Seguridad Social por importe inferior al doble del salario mínimo interprofesional a partir de lo dispuesto en el artículo 35.6.c) del Real Decreto 1415/2004, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

En el pasado informe anual se dio cuenta de las recomendaciones elevadas ante la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** y el **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)**, a fin de que no se denegasen las solicitudes de aplazamiento de deuda por el mero hecho de que su importe fuera inferior al doble del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), lo que con carácter general permite el artículo 35.6.c) del Reglamento General de Recaudación. Dada la precariedad del colectivo implicado, se recomendó una interpretación de la norma favorable y flexible para los solicitantes, sin excluir el estudio de sus pretensiones, en equiparación con el resto de deudores de la Seguridad Social.

La actuación concluyó con la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, al indicar esta que no consideraba preciso modificar dicho artículo, ya que el término «en general» incluido en él no impedía valorar las concretas circunstancias de los peticionarios y autorizar las solicitudes en las que el órgano gestor aprecie una especial situación de vulnerabilidad por posible falta de liquidez.

Por su parte, el SEPE comunicó la modificación de su criterio de denegar fraccionamientos de deudas en estos supuestos, ajustando así su actuación a lo propuesto por esta institución y al criterio expresado por la secretaría de Estado, como intérprete cualificado del citado precepto reglamentario.

El SEPE justificó el cambio del criterio en el estado de necesidad que concurre en un gran número de beneficiarios de la protección por desempleo, especialmente en quienes perciben prestaciones de nivel asistencial, así como en la frecuencia de cobros indebidos que están por debajo del citado límite y señaló que con ello se facilita la devolución de cantidades y se incrementa la recaudación en vía voluntaria.

En suma, las recomendaciones se aceptaron en parte, en el sentido de mantener la norma reglamentaria controvertida, si bien con una aplicación no excluyente de antemano y de forma automática de las solicitudes de aplazamiento/fraccionamiento en cuestión (18000742 y 18012743).

Pese a ello, más avanzado 2019 se recibieron quejas por denegación de solicitudes de aplazamiento/fraccionamiento por el solo hecho de ser la cuantía de la deuda inferior al doble del salario mínimo interprofesional, con apertura de actuaciones (en curso a la fecha de cierre de este informe anual) ante la **TGSS** para recordarle la aceptación parcial de las recomendaciones formuladas por esta institución durante el año 2018. En una de esas quejas se ha comprobado que las resoluciones desestimatorias de la TGSS se limitaban a justificar la denegación del aplazamiento/fraccionamiento en lo reducido del importe de la deuda, pese a que en el informe oficial enviado por la TGSS la justificación de la denegación fuese otra (carácter estructural de la precaria situación económico-financiera del interesado). En consecuencia, el Defensor del Pueblo ha formulado una Recomendación a la TGSS, dirigida a incorporar en las resoluciones desestimatorias de solicitudes de aplazamiento/fraccionamiento de deudas con la Seguridad Social inferiores al doble del salario mínimo interprofesional una motivación concreta que refleje el verdadero motivo de la desestimación, más allá de la exclusiva mención al importe reducido de la deuda, facilitando así el derecho de defensa de los interesados. Esta Recomendación se encuentra pendiente de contestación en el momento de elaboración de este informe anual (19007112 y 19011638).

En segundo lugar, el plazo del plan de aplazamiento/fraccionamiento constituye un elemento de enorme relevancia a la hora de ajustar el pago de la deuda con la Seguridad Social a la verdadera capacidad económica del deudor, siendo aconsejable en su caso apurar el plazo máximo general de cinco años del artículo 31.2 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social. La intervención del Defensor del Pueblo logró convencer a la TGSS de la conveniencia de reconsiderar el plazo inicialmente reconocido, incrementándolo hasta el máximo general de cinco años (19017447).

En tercer y último lugar, varias quejas han permitido detectar a esta institución una praxis de la TGSS de dudosa licitud. Se trata de la exigencia de reducción parcial e inmediata de la deuda con la Seguridad Social como condición previa para la concesión

de un segundo plan de aplazamiento/fraccionamiento tras el incumplimiento del plan previo, sin que en todo caso deba constituirse garantía por ser el importe de la deuda inferior a 30.000 euros (art. 33.4.b) RD 1415/2004). Una praxis que no cuenta, a juicio del Defensor del Pueblo, con cobertura normativa específica alguna, no hallándose ni en el artículo 23 de la Ley General de la Seguridad Social ni en ningún precepto del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social. Por este motivo, se elevó una Recomendación a la TGSS para la exclusión de esta exigencia adicional sin cobertura normativa *ad hoc*, y sin que la discrecionalidad del artículo 31.1 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social permita amparar tan desorbitada exigencia adicional. La Recomendación fue acompañada de una Sugerencia para que vuelva a estudiarse la solicitud del interesado, sin la exigencia previa de reducción parcial de la deuda de alrededor de 2.700 euros mediante el pago inmediato y por adelantado de 400 euros. La Recomendación y la Sugerencia están a la espera de contestación al cierre de este informe (19010608, 19023171 y 19010608).

9.1.3 Cuestiones de procedimiento sobre las prestaciones

A lo largo de este año han sido relevantes las quejas de ciudadanos que lamentaban no poder acceder al servicio de cita previa a través de la página web de la Seguridad Social, ni tampoco por vía telefónica, debido al colapso de las líneas. En numerosas ocasiones se producían errores informáticos que obstaculizaban su obtención, y en otras muchas la cita se les proporcionaba en una fecha tardía para la solicitud de prestaciones, especialmente en las oficinas de Madrid. También denunciaban largas esperas para ser atendidos en las dependencias de Collado-Villalba (Madrid).

Constatada la existencia de tales disfunciones, se solicitó la adopción de medidas que permitieran una mejora del servicio y se enviaron dos recomendaciones al **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).** La primera de ellas, a fin de que considerase la fecha de solicitud de la cita previa a efectos de plazos para solicitud de prestaciones y presentación de reclamaciones, y la segunda para que emitiera un resguardo en el que conste el día y la hora de la solicitud, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y sea esa fecha la que tenga validez en el cómputo de cualquier plazo.

Ese organismo ha señalado que, pese a que el sistema funciona, presenta aspectos mejorables y recuerda que permite reducir las esperas al ordenar la afluencia de público y evitar desplazamientos innecesarios. Aclara que cada provincia tiene un límite temporal de 28 días, y fuera de este límite no puede concertarse cita previa, viéndose especialmente afectado en períodos de disfrute de vacaciones, por la

consiguiente reducción temporal de la plantilla; así como por la existencia de un alto porcentaje de citas a las que los ciudadanos no acuden, sin previa cancelación.

También refiere que las oficinas de atención al público tienen instrucciones de atender sin cita al usuario en aquellos casos en los que se aprecie urgencia en la solicitud de prestación o plazos perentorios. Señala que el sistema de cita previa está en constante revisión para adecuar la oferta a la creciente demanda y que en algunas comunidades autónomas, como la de Madrid, se está realizando un Plan extraordinario de incentivación de la atención presencial, para incrementar la atención con cita previa en horario de tarde en los trece centros de atención e información de la Seguridad Social (CAISS) de esa localidad, a fin de paliar la importante merma de efectivos por jubilaciones y otras causas que han experimentado estas oficinas.

Aclarado lo anterior, el INSS ha aceptado las dos recomendaciones formuladas, si bien indica que la emisión del resguardo acreditativo de la fecha requiere el desarrollo de un sistema informático. La actuación ha quedado en suspenso, a la espera de conocer la puesta en marcha y emisión del documento en el que figure la fecha de la solicitud de cita previa que permita a los interesados su acreditación a efectos de reconocimiento de prestaciones, alegaciones y recursos.

No obstante, al finalizar el presente ejercicio, el Defensor del Pueblo ha comprobado que persisten las dificultades para la obtención de cita previa en Madrid. Las líneas telefónicas continúan colapsadas y los ciudadanos no siempre son atendidos cuando acuden a los centros de forma presencial. Así, en el caso de una empleada de hogar que precisaba el reconocimiento de una prestación de incapacidad temporal, tras numerosos intentos y comparecencias personales, se le concedió cita con varios meses de demora, lo que ha supuesto que durante ese período carezca de medios para su subsistencia, al no haber podido formular su solicitud para la concesión del correspondiente subsidio económico. El Defensor del Pueblo valorará, por tanto, la reapertura de actuaciones por tales deficiencias (19012873 y relacionadas).

9.1.4 Recargo de prestaciones

En el año 2019 se ha encauzado un asunto relativo al recargo de prestaciones (50 %) por viudedad y orfandades impuesto en su día a dos sociedades limitadas, a la postre insolventes. Los causahabientes del fallecido en accidente laboral habían solicitado al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) el inicio de un procedimiento administrativo de derivación de responsabilidad solidaria a las dos administradoras únicas de las sociedades limitadas condenadas al pago del recargo. Dicho procedimiento administrativo estuvo durante largo tiempo en vía muerta y, finalmente, fue activado en 2019 gracias a la intervención del Defensor del Pueblo.

Por un lado, el INSS ha admitido la licitud en abstracto de la derivación de responsabilidad solidaria en materia de recargo de prestaciones, pese a que ninguna norma ni jurisprudencia lo contemplen, concurriendo además en el caso concreto posibles incumplimientos mercantiles (no disolución de las sociedades incursas en la correspondiente causa legal de disolución) de las administradoras únicas de las sociedades condenadas al pago del recargo, por hechos posteriores a la imposición administrativa y en claro perjuicio de su efectiva recaudación a cargo de la TGSS.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo ha logrado que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) acepte la singularidad de esta vía de derivación de responsabilidad del recargo de prestaciones, habiéndose finalmente comprometido a la evacuación del informe jurídico preceptivo requerido por el INSS, estando al cierre de este informe anual a la espera de dicha evacuación y de la resolución expresa del correspondiente procedimiento administrativo por parte del INSS (17013972).

9.1.5 Prestaciones por incapacidades laborales

Un año más, procede recordar aquí que un porcentaje muy elevado de las quejas en materia de incapacidades laborales, ya sea por incapacidad temporal, ya por incapacidad permanente, tienen que ver con discrepancias con el criterio técnico (discrecionalidad técnica amparada por la STC 34/1995) seguido por los equipos de valoración de incapacidades, respaldados posteriormente por las correspondientes entidades gestoras de la Seguridad Social, en especial el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Suelen discrepar los interesados bien del alta del proceso de incapacidad temporal emitida por el INSS, bien de la denegación por el INSS de la situación de incapacidad permanente. El Defensor del Pueblo, salvo supuestos excepcionales de claras irregularidades formales o materiales, debe respetar la discrecionalidad técnica de los órganos administrativos competentes e inadmitir a trámite las quejas.

No obstante, esta institución no se limita a la inadmisión a trámite de este tipo de quejas, sino que ofrece, asimismo, información a los interesados sobre los siguientes extremos. Primero, la posible judicialización de la controversia objeto de la queja mediante la presentación de la correspondiente demanda ante la jurisdicción social, previa presentación de la reclamación administrativa previa del artículo 71 de la Ley reguladora de la jurisdicción social (LRJS), con el recordatorio de que con frecuencia los jueces y tribunales de lo social mantienen en materia de incapacidades laborales un criterio distinto al de las entidades gestoras de la Seguridad Social. Segundo, la posibilidad de plantear la preceptiva reclamación administrativa previa fuera de plazo, en la línea de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el artículo 71.4 LRJS. Tercero, el

derecho a contar, en su caso, con un abogado de oficio conforme a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (artículo 2.d)), que garantiza en todo caso dicho derecho. Cuarto, y último, la importancia en materia de incapacidad permanente de la inscripción ininterrumpida como demandante de empleo, lógicamente en caso de haber perdido el empleo con anterioridad, a efectos del eventual acceso en el futuro a la incapacidad permanente desde una situación de asimilación al alta, en aplicación del artículo 36.1.1º del Real Decreto 84/1996 (19019988 y 19016943, entre otras muchas).

Más allá de este tipo de quejas de escaso recorrido ante el Defensor del Pueblo, no faltan otras muchas quejas en materia de incapacidades laborales con amplias posibilidades de actuación, de las que se da cuenta en los siguientes subepígrafes. Primero, sobre aspectos comunes a las incapacidades laborales; después, sobre los procedimientos de incapacidad temporal y por último sobre los de incapacidad permanente.

Demoras en las valoraciones y en resolver las reclamaciones previas

También, como en años anteriores, un número significativo de quejas en materia de incapacidades laborales tuvo que ver con demoras excesivas, mucho más allá de los correspondientes plazos legales o reglamentarios, en la resolución (y notificación) de los correspondientes procedimientos administrativos, incluidos los de resolución de reclamaciones administrativas previas. Como es habitual en este tipo de actuaciones, el Defensor del Pueblo se interesó formalmente por el excesivo retraso, si bien en no pocas ocasiones las actuaciones abiertas por esta institución condujeron a la resolución definitiva del procedimiento administrativo en cuestión, cumpliendo así una relevante función de agilización de los procedimientos administrativos largamente demorados.

Cuando el retraso resulta excesivo, el Defensor del Pueblo formula a la correspondiente entidad pública un Recordatorio de su deber legal de resolver de forma expresa y en plazo los procedimientos administrativos iniciados por los interesados (artículos 21 y 29 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común). Así ha sucedido durante el año 2019 en varias ocasiones. Dos ejemplos merecen ser destacados aquí. El primero, el retraso en la resolución por el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** de una solicitud de revisión por agravación de una pensión por incapacidad permanente, finalmente resuelta a favor del interesado (incapacidad permanente absoluta en lugar de incapacidad permanente total), pero, tras casi un año de espera, con superación con creces del plazo de 135 días hábiles del Real Decreto 286/2003, y con la perjudicial consecuencia para el interesado de la ausencia de efectos retroactivos de la resolución estimatoria (19015308). Y el segundo, el retraso de aproximadamente un año en la resolución de un procedimiento administrativo de

determinación de la contingencia de un proceso de incapacidad temporal, mucho más allá del breve plazo de 15 días hábiles del artículo 6.5 del Real Decreto 1430/2009, que según el INSS obedece a un problema generalizado de falta de medios. De ahí que en el Recordatorio del deber legal se incorporase también la obligación de destinar para estos supuestos más medios personales y materiales de conformidad con el artículo 21.5 de la Ley 39/2015 (19014877).

Incapacidad temporal y mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

La gestión de la incapacidad temporal por parte de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social es año tras año fuente de numerosas quejas. Una vez más, la denegación de la prestación económica por incapacidad temporal por supuesto fraude del trabajador dado de baja por el médico de atención primaria está detrás de algunas de ellas (artículo 175.1.a) LGSS). Merece la pena destacar la denegación de la prestación por incapacidad temporal por parte de la mutua MC Mutual sin una mínima motivación del supuesto fraude del trabajador (artículo 80.2 RD 1993/1995). El fraude no puede presumirse sin más por el solo hecho de la proximidad temporal entre la terminación prevista de la prestación contributiva por desempleo y la baja por enfermedad común por recaída (artículo 283.2 LGSS).

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, poniendo de manifiesto la posible ilicitud de la denegación de la prestación por parte de la mutua colaboradora, con invocación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo conforme a la cual el fraude de ley debe ser objeto de prueba por la parte que lo alegue, la mutua MC Mutual acabó revisando el expediente y reconociendo la prestación económica anteriormente denegada (19014130).

En otra queja, la misma mutua colaboradora revisó y dejó sin efecto la previa extinción de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de enfermedad común tras incomparecencia a una cita médica, aceptando la suficiencia de la justificación de la incomparecencia presentada por la interesada (artículo 9.5 del Real Decreto 625/2014), consistente en la asistencia el mismo día de la cita médica a una sesión de rehabilitación previamente programada, utilizando para ello el transporte sanitario púbico (19017665).

Pago directo de la prestación por incapacidad temporal en caso de incumplimiento empresarial del pago delegado

El Defensor del Pueblo abrió actuaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) por haber desestimado la solicitud del interesado de pago directo de la

prestación económica por incapacidad temporal tras el reiterado incumplimiento empresarial del pago delegado, limitándose inicialmente al INSS al traslado de los hechos ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Esta institución puso de manifiesto la pasividad del INSS respecto al empresario incumplidor, sin actuaciones directas ante el mismo (artículo 19 de la Orden ministerial de 25 de noviembre de 1966), así como su responsabilidad en orden al pago directo de la prestación económica (artículo 6.1 de la Orden ministerial de 13 de enero de 1967), asumiendo finalmente el INSS su responsabilidad tras la revisión del expediente administrativo del interesado (19017805).

En la misma línea, y también con la intervención de esta institución, se produjo la adecuada, aunque tardía, solución del problema objeto de la queja en orden al reconocimiento por el INSS del pago directo de la prestación económica por incapacidad temporal tras el reiterado incumplimiento empresarial del pago delegado.

A la vista de esta similar problemática, se concluye que es precisa una rápida activación del pago directo por parte del INSS, sin necesidad de esperar a la lenta actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En consecuencia, de no detectarse la adopción de medidas en esa línea, el Defensor del Pueblo elaborará una Recomendación al respecto (19021445).

Las recaídas en procesos previos de incapacidad temporal: concurrencia o no de las mismas o similares patologías

Un número muy significativo de quejas en materia de incapacidad temporal obedeció a calificaciones de recaídas de procesos previos de incapacidad temporal por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). La calificación administrativa de recaída por parte del INSS comporta la anulación de la baja médica expedida por el médico de atención primaria, con la consecuencia fundamental de la ausencia de prestación económica por incapacidad temporal, así como la falta de cobertura jurídica de la eventual inasistencia al trabajo. En este tipo de situaciones resulta fundamental distinguir bien las patologías iguales o similares de las patologías distintas, en la línea de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el particular.

Esta institución ha efectuado dos sugerencias al INSS, a raíz de dos quejas en las que aparentemente las patologías en liza en cada uno de los procesos de incapacidad temporal eran diferentes. En efecto, en una queja el primer proceso de incapacidad temporal era por una patología en el hombro derecho, culminada con un alta por el transcurso del plazo de 365 días (artículo 170.2 LGSS), y el segundo proceso, calificado como una recaída, afectaba al hombro izquierdo, incurriendo la entidad gestora en graves defectos formales al referirse en el segundo proceso no al hombro afectado, el

izquierdo, sino al hombro del anterior proceso de incapacidad temporal, el derecho. En su último informe, el INSS no acepta la Sugerencia al tiempo que explica convincentemente lo sucedido, ya que existía desde el inicio una patología de base, la fibromialgia, con consecuencias a lo largo del tiempo en ambos hombros, lo cual debería haber sido objeto de la correspondiente explicación desde el primer momento en lugar de esperar a la Sugerencia de esta institución (19016862).

En otro caso, la diferencia entre las patologías resultaba todavía más evidente, siendo en el primer proceso de incapacidad temporal la enfermedad incapacitante una ansiedad laboral, mientras en el segundo, el calificado como una recaída, la enfermedad diagnosticada por el médico de atención primaria era una lumbociática ligada al embarazo de la interesada. El INSS ha aceptado la Sugerencia efectuada por esta institución, tendente a la revocación de la calificación como recaída del segundo proceso de incapacidad temporal, considerando el mismo como un proceso distinto, con el consiguiente reconocimiento de la prestación económica por incapacidad temporal en su día denegada (19016120).

A juicio de esta institución, el INSS no está motivando suficientemente las calificaciones de recaídas en procesos de incapacidad temporal, limitándose a la calificación en cuestión y a la mención del correspondiente precepto legal, sin la debida explicación de la concurrencia en cada caso de patologías iguales o similares en los dos o más procesos de incapacidad temporal en juego. Una obligación de motivación, con inclusión de datos detallados sobre el estado de salud de los interesados, en la que el Tribunal Supremo no deja de insistir (por todas, STS, Sección 4ª, de 6 de noviembre de 2019). El Defensor del Pueblo subraya, pues, que en las calificaciones de recaídas el INSS debe motivar con cierto detalle la concurrencia de patologías iguales o similares en los dos o más procesos de incapacidad temporal que concurran.

Extinción de la prestación por incapacidad temporal y abono del subsidio hasta la fecha de notificación de la definitiva resolución extintiva y consiguiente reincorporación al trabajo

En pasados informes quedó ampliamente reflejada la Recomendación enviada a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social,** tendente a la reforma del artículo 170.2 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), para que se demore la eficacia de la resolución denegatoria del reconocimiento de incapacidad permanente hasta la fecha de su notificación a los interesados, con la consiguiente obligación de abono del subsidio por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) o de las distintas mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, hasta el momento de la efectiva notificación.

Hasta el momento, el INSS ha sostenido que en aplicación de lo establecido en el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en estos supuestos el subsidio se extingue en la fecha de la resolución denegatoria de la incapacidad, siguiendo el criterio jurisprudencial de que los actos de las administraciones públicas sujetos al Derecho administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

Ello supone que durante el lapso de tiempo que media entre la fecha de resolución y la de notificación, que en ocasiones ha llegado a demorarse hasta más de diez días, los interesados, ignorantes de su obligación de reincorporarse a sus puestos de trabajo, no perciben salario de la empresa ni el correspondiente subsidio, e incluso en algunos casos las mutuas o el INSS han requerido la devolución de la prestación que pudiera haberles sido abonada por este concepto.

Se formularon diferentes sugerencias a la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social,** al objeto de que las mutuas implicadas revocaran las resoluciones denegatorias de subsidio, con abono de los días reclamados, o aquellas en las que reclamaba el reingreso de lo ya percibido. En todos los supuestos planteados se ha recibido respuesta favorable de este organismo.

Por su parte, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social indicó que realizaría la oportuna modificación legislativa en el sentido apuntado por la institución, en el momento en que la coyuntura política lo permitiera. Señala que dicha reforma debe ser fruto de un análisis personalizado por parte de las entidades gestoras de la Seguridad Social que contemple todos los supuestos de extinción de incapacidad temporal, a fin de poder ofrecer una solución unitaria, técnicamente adecuada y respetuosa con los derechos de los ciudadanos. Esta actuación ha quedado por tanto en suspenso, a la espera de nueva información (18006035 y relacionadas).

También en 2019, y a resultas de una queja que aborda una problemática similar, se formuló otra Recomendación ante la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, para que, en el marco de la eventual reforma legislativa del artículo 170.2 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), se contemple en los procedimientos administrativos de disconformidad con el alta médica emitida por las entidades gestoras (artículos 170.2 LGSS y 3 Real Decreto 1430/2009) la prolongación de efectos económicos de la prestación económica por incapacidad temporal entre la fecha de la confirmación de la resolución de extinción de la incapacidad temporal por el transcurso del plazo de 365 días y la fecha de notificación efectiva de la resolución de confirmación del alta, más allá del tope máximo de 11 días del vigente artículo 170.2 LGSS.

La contestación oficial de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, al tiempo que acepta la Recomendación, deja entrever que la solución del concreto supuesto planteado pudiera recibir en el futuro un tratamiento distinto. Ante ello, el Defensor del Pueblo ha reiterado que el criterio debería ser único, a saber, el abono de la prestación por incapacidad temporal hasta la notificación al interesado de la resolución extintiva definitiva, al ser dicho momento el del conocimiento de la obligación de reincorporación al trabajo, sin que las demoras administrativas puedan imputarse a los interesados ni pueda presumirse fraude o abuso alguno en la utilización del procedimiento administrativo de disconformidad (19015059).

Revisión por mejoría de la incapacidad permanente sin cambio alguno en las patologías objeto de valoración

La revisión por mejoría de pensiones por incapacidad permanente, sin variación de las patologías tenidas en cuenta en el momento del reconocimiento inicial de la pensión, ha suscitado actuaciones del Defensor del Pueblo en dos supuestos relevantes. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, STS de 31 octubre de 2005), la no variación en la patología impediría en todo caso la revisión por mejoría, habiendo, en consecuencia, actuado el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** de forma aparentemente ilícita. Ilicitud material e ilicitud formal, al no motivar suficientemente en las correspondientes resoluciones de revisión por mejoría el cambio en los cuadros clínicos objeto de comparación; cambios en realidad no acaecidos en ninguno de los dos casos.

La primera de las quejas ofrece la particularidad de que la revisión por mejoría de la previa incapacidad permanente total se produce pese a la estabilidad de la enfermedad profesional causante de la incapacidad permanente. Tras la apertura de las investigaciones ante el INSS, el Defensor del Pueblo ha debido proceder a su suspensión, ante la judicialización del problema objeto de la queja (artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981), sin perjuicio del seguimiento del caso en sede judicial a efectos de una eventual Recomendación en el futuro, máxime si la jurisdicción social confirmase la ilicitud de la revisión por mejoría efectuada por el INSS (19019550).

La segunda de las quejas llamaba la atención por el hecho de haberse producido la revisión por mejoría de la previa incapacidad permanente absoluta, pasando a incapacidad permanente total, poco después de haber tenido lugar, a instancia del interesado, la revisión por agravación de la previa incapacidad permanente total, pasando a incapacidad permanente absoluta. Revisión por mejoría, sin variación alguna de las patologías valoradas pocos meses antes, efectuada de oficio por el INSS ante la declaración por el interesado de realización de trabajo por cuenta ajena y a tiempo

parcial compatible con su estado de salud, lo que se corresponde con el artículo 198.2 de la Ley General de Seguridad Social y la jurisprudencia sobre el particular (por todas, STS de 30 de enero de 2008). En la contestación oficial del INSS se aceptaba implícitamente la tesis de esta institución y se informaba de la anulación de la revisión por mejoría, con el consiguiente mantenimiento de la pensión por incapacidad permanente absoluta en su día reconocida al interesado (19022313).

9.1.6 Prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos

El reparto más equitativo del cuidado de los hijos entre hombres y mujeres, si bien ha progresado en los últimos años, queda lejos de ser igualitario. La media de horas dedicadas a las tareas de cuidado es notablemente superior en el caso de las mujeres respecto a los hombres, prácticamente el doble. Aunque la participación de estos se esté incrementando, lo hace despacio y sigue sin ser significativa.

De ahí que la presencia de las mujeres en el mercado laboral se vea muy condicionada por su situación familiar. Las mujeres con frecuencia adaptan su presencia en el mercado laboral a su papel en la familia, lo que suele implicar consecuencias negativas en su carrera y su remuneración.

En este contexto, esta institución considera acertada la equiparación de la duración de los permisos por nacimiento de hijo o hija de ambos progenitores, y la creación de una nueva prestación para ejercicio corresponsable del cuidado del lactante, aprobadas por el Real Decreto-ley 6/2019, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Se avanza en la consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, en la promoción de la conciliación de la vida personal y familiar, y en el principio de corresponsabilidad entre ambos progenitores.

La norma amplía el permiso del progenitor distinto de la madre biológica a 16 semanas, de las cuales serán obligatorias las seis semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto, que habrán de disfrutarse a jornada completa, para el cumplimiento de los deberes de cuidado de los hijos. La equiparación será progresiva, 8 semanas en 2019, 12 en 2020 y a partir de 1 de enero de 2021, cada progenitor disfrutará de igual período de suspensión del contrato de trabajo, 16 semanas.

Resulta también acertada la previsión de que el aumento de gasto que supone la redefinición de las prestaciones y la ampliación de la acción protectora podrá atenderse cuando fuera necesario con fondos procedentes del Estado para mantener la sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social.

Menos positivo es, sin embargo, en lo que afecta a las familias monoparentales, ya que la nueva regulación es desigual para estas en algunos supuestos que se exponen a continuación.

Tiempo de la suspensión del contrato y la prestación en familias monoparentales

El citado real decreto-ley modifica el artículo 48 del Estatuto de los Trabajadores (ET), ampliando la suspensión del contrato de trabajo al progenitor distinto de la madre biológica durante 16 semanas, de las cuales serán obligatorias las seis semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto, que habrán de disfrutarse a jornada completa, para el cumplimiento de los deberes de cuidado previstos en el artículo 68 del Código Civil.

El nuevo marco jurídico, cuyo fin primordial es la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, así como la igualdad de trato entre mujeres y hombres, supone que estos se configuran como derechos individuales de las personas trabajadoras.

Una vez transcurridas las primeras seis semanas inmediatamente posteriores al parto, cada uno de los progenitores podrá distribuir la suspensión en períodos semanales a disfrutar de forma acumulada o interrumpida y ejercitarla desde la finalización de la suspensión obligatoria posterior al parto hasta que el hijo o la hija cumpla doce meses.

Al posibilitarse la acumulación e interrupción de dichos períodos, en las familias en las que ambos progenitores trabajen, entre los dos podrán disponer de 10 semanas más de período de descanso suspensivo para el cuidado y atención del hijo (en total 26 semanas), mientras que las familias monoparentales, con tan solo un progenitor, el descanso no será superior a las 16 semanas.

Iniciadas actuaciones ante la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** sobre la cuestión, esta considera que a todos los progenitores, en su condición de trabajadores, se les impone la misma obligación durante el período de descanso obligatorio y se les otorga el mismo derecho durante el período de descanso voluntario, con independencia de que la familia sea o no monoparental. En tanto no es posible que un progenitor acumule en su período de descanso semanas que corresponden al período de descanso del otro progenitor, a criterio de la secretaría de Estado, la nueva norma no confiere más derechos para las personas trabajadoras por el hecho de que constituyan una familia monoparental.

La posición de la secretaría de Estado no puede objetarse respecto a los derechos individuales de cada progenitor, pero sí respecto al conjunto de la familia, ya que omite valorar que, con la nueva regulación, el tiempo de cuidado de un menor así

como de la protección de la maternidad/paternidad y en consecuencia de la conciliación, que al fin y al cabo constituyen el objeto y finalidad de la prestación, será en la familia monoparental diez semanas menor. El Defensor del Pueblo no ha cuestionado la individualización de derechos, en aras de lograr una mayor igualdad, medida que comparte, sino la singular y concreta situación de las familias monoparentales, en las que en práctica el hijo estará 10 semanas menos al cuidado de su progenitor trabajador, lo que al menos merecería el estudio de una posible ampliación de período del permiso en estos supuestos. Al no haberse dado contestación al asunto planteado, el Defensor del Pueblo ha continuado sus actuaciones al respecto (19013956, 19017882 y relacionadas).

Parto múltiple en familias monoparentales

La nueva redacción del artículo 48 del Estatuto de los Trabajadores (ET), en caso de partos múltiples supone una ampliación del tiempo de la suspensión del contrato en dos semanas, correspondiendo una semana a cada uno de los progenitores.

El **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** ha aplicado literalmente tal precepto, de manera que a las familias monoparentales, en caso de parto múltiple, se les ha reconocido solo una semana de ampliación. Al entender el Defensor del Pueblo que no ha sido el propósito del Legislador privar, en estos supuestos, a los hijos o menores de una semana de cuidados a la que hubieran tenido derecho de existir dos progenitores o de no haber mediado la reforma normativa, se solicitó información al INSS. A la vez, se solicitó a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** conocer si se habían remitido instrucciones hasta que se modificara el citado precepto legal. Ambos organismos indicaron que, al no haber una referencia expresa al supuesto de familias monoparentales, en aras a su regulación se hacía necesario proceder a una interpretación del precepto.

Dicha labor interpretativa, avalada por la Dirección General de Trabajo y por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, se ha producido mediante el Criterio de gestión 16/2019, de fecha 31 de julio de 2019, el cual ha sido trasladado a todas las direcciones provinciales, y que establece en síntesis que cuando la situación protegida da lugar a la suspensión de un único contrato de trabajo, se reconocerán dos semanas de prestación, sin que sea de aplicación el inciso que introduce el reparto entre los dos progenitores.

En los casos concretos de las interesadas a las que inicialmente se reconoció el subsidio por nacimiento y cuidado de menor durante un período de 17 semanas, se ha concedido 18 semanas en aplicación del citado criterio de gestión. Respecto a una eventual modificación del artículo 48.6 del Estatuto de los Trabajadores, al tratarse de

una norma jurídica de ámbito laboral, se seguirán las actuaciones con la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social (19012264 y 19015551).

9.1.7 Prestaciones para el cuidado del lactante

El Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, ha incorporado una nueva prestación para el cuidado del lactante, en los casos en que trabajen ambos progenitores. La reducción de jornada durante una hora de ausencia del trabajo para su cuidado hasta que cumpla nueve meses puede extenderse hasta que cumpla doce meses, en los casos en que trabajen ambos progenitores y con la correspondiente reducción proporcional del salario a partir del cumplimiento de los nueve meses.

Asimismo, esta institución, en el marco de las actuaciones realizadas sobre el citado real decreto-ley, solicitó información de la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** sobre la causa por la que no se había previsto en el caso de las familias monoparentales.

La Secretaría de Estado de la Seguridad Social ha comunicado que la nueva prestación nace para proteger la reducción de jornada y, con ello, la reducción proporcional de salario desde que el menor cumpa nueve meses hasta los doce meses y es un instrumento dirigido a incentivar el ejercicio corresponsable en el cuidado del lactante, por lo que requiere que existan dos progenitores que repartan de manera igualitaria el cuidado del menor, evitando que recaiga en uno solo. La Secretaría de Estado de la Seguridad Social, además, señala que la ampliación de la reducción de la jornada de trabajo hasta los 12 meses de edad es un instrumento dirigido a incentivar el ejercicio corresponsable en el cuidado del lactante, que ha de entenderse como responsabilidad compartida, lo que requiere que existan dos progenitores que repartan de forma igualitaria el cuidado del menor, evitando que recaiga en uno solo.

A juicio del Defensor del Pueblo, estos argumentos no justifican el motivo por el que no se ha contemplado tal prestación para las familias monoparentales. En atención a que la modificación de la regulación afecta a normas jurídicas situadas en el ámbito laboral se continuará las actuaciones ante la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social y la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, en lo que respecta a las prestaciones (19013956).

9.1.8 Pensiones de jubilación

Las quejas recibidas en la institución sobre diferentes aspectos relacionados con el reconocimiento y abono de pensiones de jubilación continúan constituyendo un porcentaje muy elevado en el ámbito de las prestaciones de carácter contributivo. Estas reclamaciones abarcan un significativo número de asuntos, con una variada casuística sobre temas tales como la discrepancia de los comparecientes con no poder acceder al cobro de jubilación al no completar el período de carencia o no haber alcanzado la edad legalmente exigida; con no encontrarse al corriente en el pago de cotizaciones; respecto a los años de cotización que se tienen en cuenta para determinar la base reguladora de la pensión; con los importes que perciben o con las reclamaciones de complemento a mínimos que algunos pensionistas deben reintegrar al haber superado el límite legalmente establecido para su cobro; con el régimen de incompatibilidades o solicitudes de revisión, entre otras cuestiones.

Cuando la discrepancia se refiere a los requisitos legales sobre jubilación en su modalidad contributiva, establecidos en los artículos 204 y siguientes del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el Defensor del Pueblo no puede intervenir, sin perjuicio de orientar a los ciudadanos sobre el modo de canalizar sus pretensiones. En este sentido, se facilita información sobre esos requisitos para el reconocimiento de pensiones de jubilación de carácter no contributivo y sobre los organismos competentes para su otorgamiento, así como respecto a la posible concesión de ayudas sociales o requisitos para el aplazamiento de deudas que les permita, una vez saldadas, comenzar a percibir el importe de la pensión.

Siempre que se trata de discrepancias, no con los requisitos en sí mismos, sino con su cumplimiento y existe alguna presunción de irregularidad en la actuación administrativa, el Defensor del Pueblo interviene al objeto de contrastarla con la Administración de la Seguridad Social y, en su caso, subsanarla.

Demoras en la resolución de reclamaciones previas

En 2019 deben destacarse distintos asuntos relacionados con demoras en la resolución de reclamaciones previas de entre ocho y diez meses, o solicitudes de revisión de pensiones que en algún caso concreto superó el año de espera, todas ellas referidas al funcionamiento de la **Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Madrid.** El **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** ha indicado que tales dilaciones se han debido al incremento de la gestión y reducción de plantilla. Señala que las solicitudes de jubilación se han incrementado de forma constante en un 8,6 % desde el año 2013, con el consecuente aumento de reclamaciones previas, que conllevan un notable nivel de complejidad en su resolución y necesidad de personal

altamente formado. De acuerdo con la información recibida, las incidencias de personal generaron acumulación de expedientes en todas las secciones, por lo que al objeto de paliar esta situación, en septiembre de 2018 se reforzó la sección con dos funcionarios del cuerpo de gestión del área de reclamaciones.

Estas quejas se concluyeron tras conocerse la resolución de los correspondientes procedimientos, sin que se hayan recibido nuevas reclamaciones sobre la citada entidad gestora en el último semestre del año.

También ha finalizado de forma favorable otro asunto en el que, tras la intervención del Defensor del Pueblo, la Dirección Provincial en Madrid del INSS retrotrajo el momento del hecho causante de la pensión de jubilación a la fecha de solicitud de cita por internet de la persona interesada, con el correspondiente abono de atrasos. En otras quejas, tras la intervención de esta institución, los comparecientes consiguieron el incremento del porcentaje aplicable a la base reguladora de sus pensiones por haber desempeñado trabajos compatibles con su situación de jubilación, con reconocimiento y pago de diferencia de prestaciones a su favor (18012883, 18020030, 18015444, entre otras).

Estatuto del Artista y Creador, medidas sobre compatibilidad con el cobro de pensión de jubilación y protección integral del colectivo

La **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** informó del desarrollo reglamentario de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematográfica, relativo a la compatibilidad del cobro de la pensión contributiva de jubilación y la actividad de creación artística, recomendada y reclamada en estos últimos años por esta institución.

Finalmente, el Consejo de Ministros, en su reunión del 26 de abril de 2019, aprobó el Real Decreto 302/2019, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 29 de abril, mediante el que se regulan los términos y condiciones de dicha compatibilidad, haciendo referencia a todo lo relacionado con su régimen jurídico, a efectos de una adecuada aplicación de la misma.

El Real Decreto 302/2019 coincide con el contenido de las recomendaciones que desde el año 2016 el Defensor del Pueblo ha formulado a las administraciones competentes, para permitir la compatibilidad del abono de pensiones públicas de la Seguridad Social con la percepción de derechos de autor derivados de la creación artística, de las que se ha dado amplia información en pasados informes.

De igual modo, se entiende aceptada la Recomendación del Defensor del Pueblo en lo que se refiere a la elaboración del Estatuto del Artista y Creador que, por unanimidad del Pleno del Congreso de los Diputados, supuso la puesta en marcha de diversas medidas urgentes dirigidas a la mejora de las condiciones de ese colectivo, recogidas en el precitado Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre.

Las cuestiones planteadas por una plataforma, así como por distintos artistas y creadores que comparecieron ante esa institución, han sido objeto de atención por parte del Gobierno y de las administraciones con competencia en la materia, en el sentido recomendado por el Defensor del Pueblo, mediante la adopción de las medidas señaladas y la previsión de adoptar nuevas medidas encaminadas a proteger los derechos a la producción y creación literaria y artística recogidos en el artículo 20.1 b) de la Constitución española. Por ello, se concluyó la actuación, celebrando su resultado favorable.

Sin perjuicio de lo anterior, el Defensor del Pueblo continuará prestando atención al desarrollo de esta cuestión, así como a la ejecución de las medidas que se adopten para su debida puesta en funcionamiento y a las posibles cuestiones anexas que puedan surgir en el reconocimiento de derechos a este colectivo (15009913).

Supresión de coeficientes reductores de jubilación anticipada para trabajadores con carreras de cotización de 40 o más años

El Defensor del Pueblo Andaluz, el Ararteko del País Vasco y el Procurador del Común de Castilla y León enviaron distintas peticiones de una asociación sobre jubilación anticipada para eliminar los coeficientes reductores que actualmente establece el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en las diferentes modalidades de jubilación anticipada, cuando los solicitantes acrediten carreras de cotización de 40 o más años. Los comparecientes mencionaban que se habían presentado 500.000 firmas a través de la plataforma Change.org en el Congreso de los Diputados y aprobado diez proposiciones de ley en distintos parlamentos autonómicos (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana y País Vasco), instando al Gobierno a excluir estos coeficientes reductores en el caso de trabajadores con largas carreras de cotización.

En su contestación, la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** recordó que la aplicación de los citados coeficientes, con la consiguiente merma en el importe de la pensión, es consecuencia del significativo coste que tiene para el Sistema de Seguridad Social el acceso anticipado a la jubilación. Señaló asimismo que las recomendaciones del Pacto de Toledo y de la Unión Europea van en la línea de fomentar el aumento de la edad efectiva de jubilación para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones

debido al aumento de la esperanza de vida. Por tal motivo, sostenía que cualquier modificación o revisión del actual sistema de jubilación anticipada debería partir del correspondiente estudio y análisis en el seno del Pacto de Toledo, en el marco de la viabilidad y sostenibilidad financiera del Sistema, lo que parece razonable a esta institución (19010988 y relacionadas).

Cómputo del servicio social femenino

El servicio social femenino se constituyó por Decreto de 7 de octubre de 1937 y permaneció vigente hasta que fue suprimido por el Real Decreto 1914/1978, de 19 de mayo. Durante ese período, un elevado número de mujeres de entre 17 y 35 años se vieron obligadas a prestar este servicio, al serles exigido como requisito para tomar parte en oposiciones y concursos, obtener títulos académicos, acceder a un puesto de trabajo remunerado, unirse a una asociación y obtener el pasaporte o el carné de conducir.

En la actualidad, el tiempo de servicio militar o prestación social sustitutoria puede computarse, con el límite máximo de un año, para acreditar exclusivamente los períodos de 33 y 35 años de cotización necesarios para las modalidades de jubilación anticipada y para los 33 años de la jubilación parcial (artículos 207, 208 y 215 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre).

De acuerdo con estos preceptos, ese tiempo de servicio militar o prestación social sustitutoria no se considera como cotizado para acreditar el período de quince años que con carácter general se requiere para acceder a la jubilación ordinaria, ni incide tampoco en su cálculo. Únicamente computa a efectos de cubrir el amplio período de los 33 y 35 años de cotización que se requieren en los distintos supuestos de jubilación anticipada, los cuales, en numerosas ocasiones, las personas afectadas no alcanzan a completar.

El vigente texto legal no reconoce ningún efecto al tiempo que las mujeres dedicaron al servicio social de la Sección Femenina. Algunos pronunciamientos judiciales, como el del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de fecha 11 de octubre de 2016, han reconocido sus efectos para alcanzar el período de cotización que permita el reconocimiento de jubilación anticipada, aludiendo a la similitud que en la época tenían tanto el servicio social femenino como el servicio militar masculino.

Por este motivo, el Defensor del Pueblo solicitó información a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** sobre la posibilidad de modificar la Ley General de la Seguridad Social, a fin de equiparar ambos servicios. Esa Administración ha comunicado, a finales de 2019, que en el momento en que sea posible realizará un estudio para valorar un posible cambio normativo, todo ello al objeto de que, atendiendo a las características del servicio social femenino, se compute dicho período en los

mismos supuestos y con los mismos requisitos que contempla el ordenamiento jurídico respecto al cómputo del período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria. La investigación se ha suspendido a la espera de las conclusiones de dicho estudio, del que se solicitará nueva información (19018273 y relacionadas).

Cómputo del servicio militar o prestación social sustitutoria y del servicio social femenino a efectos de prestaciones

Asimismo, cabe señalar que la **Secretaría de Estado de Seguridad Social** en 2018 afirmó estar llevando a cabo un estudio para la aplicación de la disposición adicional vigésimo octava de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social, que obligaba al Gobierno a presentar, en el plazo de un año, un proyecto de ley que tuviera en cuenta, a efectos de prestaciones, el período de servicio militar obligatorio o de prestación social sustitutoria que compensara la interrupción de las carreras de cotización.

Esta norma no ha sido desarrollada hasta el momento al ser aplazada por sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado. El Defensor del Pueblo solicitará, por tanto, información sobre su puesta en marcha, así como la inclusión de los mismos efectos para las mujeres que cumplieron el referido servicio social (18008453 y relacionadas).

9.1.9 Prestaciones a supervivientes

Pensiones de viudedad

En este ámbito, es preciso mencionar la postura de la Mutua Colaboradora con la Seguridad Social MC Mutual contraria a la competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) en materia de determinación del origen profesional (accidente de trabajo, versión enfermedad en el trabajo del artículo 156.2.e) LGSS) de la pensión por viudedad solicitada por la esposa del sujeto causante fallecido en lugar y horario de trabajo. La mutua colaboradora rehusó el pago de la pensión bajo el pretexto de la inexistencia de accidente de trabajo, mientras el INSS, al tiempo que califica la muerte como derivada de accidente de trabajo, declara la responsabilidad de la mutua colaboradora en orden al pago de la pensión por viudedad, habiéndose finalmente judicializado por la interesada la negativa de la mutua colaboradora al pago de la pensión conforme a la determinación de la contingencia efectuada por el INSS.

El Defensor del Pueblo, al margen de la judicialización del caso concreto, con una vocación de generalidad, decidió preguntar a la **Dirección General de Ordenación de la**

Seguridad Social (DGOSS) sobre su criterio en materia de competencia para la determinación de la contingencia de las prestaciones por muerte y supervivencia, manteniendo esa dirección general el mismo criterio apuntado por esta institución, a saber, la competencia del INSS en virtud del artículo 82.2 de la Ley General de la Seguridad Social, en lugar de la competencia reclamada por la mutua colaboradora al amparo de una norma de menor rango jerárquico, el artículo 30 de la Orden ministerial de 13 de febrero de 1967. Este criterio general de la DGOSS, coincidente con el de esta institución, ha sido trasladado de inmediato a la mutua colaboradora MC Mutual para que en el futuro no se vuelva a dar una situación como la de la presente queja, evitando así una judicialización innecesaria (19013273).

La no tramitación de una solicitud de pensión de viudedad, por exigirse la inscripción en el Registro Central de Madrid de un matrimonio celebrado en Francia, inscripción cuya resolución por dicho registro se demoraba, supuso el inicio de actuaciones del Defensor del Pueblo ante el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).**

Esta institución ha recordado al INSS que, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 15 de noviembre de 2004, considerar inexistente un matrimonio no inscrito y negar la condición de cónyuge a quién ha demostrado su válido vínculo matrimonial, otorga a la inscripción un valor constitutivo que no resulta acorde a lo que expresamente establece el apartado 1 del artículo 61 del Código Civil, a la par que aboca a un resultado claramente desproporcionado, como es la denegación de la pensión. En similares términos, se pronunció el Tribunal Supremo, en su Sentencia de fecha 15 de diciembre de 2004, al afirmar que el artículo 61.1 del Código Civil dispone bien claramente que el matrimonio produce efectos civiles desde su celebración, «lo que significa, de conformidad con la doctrina más autorizada, que la exigencia de la inscripción es un requisito formal garantista frente a terceros, pero que no impide la producción de los efectos civiles entre los hijos y sus cónyuges ni a otros efectos».

En consecuencia, el Defensor del Pueblo ha instado del INSS que considere válido ese matrimonio registrado en Francia y se reconozca a la interesada la pensión de viudedad solicitada, sin que pueda restringirse el derecho a la pensión de viudedad por la tardanza del Registro Civil Central de Madrid (19015847-01).

En el informe de 2018 quedó reflejada la actuación ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), con motivo de la denegación a titulares de pensión de vejez e invalidez (SOVI) del incremento de las mejoras en la base reguladora de sus pensiones de viudedad, en aplicación de la disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, que comenzaron a otorgarse en un 56 % en el año 2018 y en un 60 % a partir del 1 de enero del 2019, siempre que no se tuviera derecho otra pensión pública.

Las pensiones SOVI eran de importe económico cero al haber renunciado los beneficiarios a su cobro por incompatibilidad con las de viudedad, cuya cuantía les resultaba más beneficiosa. Pese a ello, el mero hecho de ser sus titulares se consideraba por la Administración como un impedimento para beneficiarse de los incrementos.

El asunto quedó resuelto con la entrada en vigor el 1 de enero del 2019 de la disposición final séptima del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, en materia de viudedad, según la cual pueden obtener el citado incremento los titulares de otra pensión pública, ya sea española o extranjera, cuando su cuantía no exceda del importe del mismo. En estos casos el incremento de viudedad se abona por la diferencia entre la cuantía del incremento y la de la otra pensión que se perciba.

El Defensor del Pueblo solicitó nueva información sobre las medidas adoptadas para el inmediato cumplimiento de dicha compatibilidad, así como respecto a la necesidad de que las personas interesadas solicitaran su aplicación y la retroactividad reconocida. La actuación se ha dado por finalizada, al conocerse que en el mes de marzo el INSS llevó a cabo un proceso centralizado para aplicar de oficio esta modificación al colectivo de personas afectadas, con abono de atrasos devengados desde la fecha de entrada en vigor de la norma. Según la información recibida, los abonos tuvieron lugar a partir del 15 de abril de 2019. También se generó resolución individualizada a cada pensionista, con información de las nuevas cuantías y la liquidación de atrasos (18016262 y 18020220).

Pensiones de orfandad

La Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, ha creado la prestación de orfandad para las hijas e hijos de mujeres fallecidas como consecuencia de violencia contra la mujer, que estén en circunstancias equiparables a una orfandad absoluta, y no reúnan los requisitos necesarios para causar una pensión de orfandad.

Distintas asociaciones de padres de familia separados y ciudadanos particulares, expusieron que a su juicio esta nueva regulación incurre en trato discriminatorio, ya que al referirse solo a violencia de género, no contemplaba prestaciones o ayudas a favor de los huérfanos en esta misma situación, cuando es el padre el que fallece a manos de la madre del menor.

La **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** ha comunicado al respecto, que la disposición adicional segunda de la citada Ley 3/2019, dispone que el Gobierno, en el plazo de tres meses, estudiará abordar otros supuestos de orfandad absoluta que pudieran no encontrarse suficientemente protegidos. Señala que si el causante de la

orfandad es un hombre fallecido a manos de la madre y está afiliado y en alta o alta asimilada, o de no estarlo, acredita quince años cotizados, o es titular de una pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente, sus hijos tendrán derecho a la pensión de orfandad absoluta, siempre que reúnan el resto de requisitos establecidos.

Añade que la tasa de ocupación del hombre es superior a la de la mujer, por lo que en la mayoría de los casos en que el padre fallezca a manos de la madre, el hijo será beneficiario de la pensión de orfandad absoluta, puesto que con mayor probabilidad el causante reunirá los mencionados requisitos. No obstante, respecto a los casos en que el padre fallecido no generase la pensión de orfandad, indica que la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social está recabando información de distintos organismos con el fin de conocer el número de afectados y proceder a cuantificar la repercusión económica de estos supuestos. Esta institución realizará el oportuno seguimiento sobre este asunto (18006669 y relacionadas).

9.1.10 Prestaciones y subsidios por desempleo

Notificaciones

En el informe del año 2018 se daba cuenta de las actuaciones iniciadas por la problemática que genera la falta de recepción de las notificaciones del **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).** Dado que las notificaciones han de realizarse preferentemente por medios electrónicos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 41 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el SEPE comunicó a esta institución que se estaba trabajando en la implantación del sistema de notificación electrónica a los ciudadanos, que permitiera enviar un aviso al dispositivo electrónico o a la dirección de correo electrónico del interesado, informando de la existencia de la notificación en la sede electrónica del SEPE o en la dirección electrónica habilitada única. Finalmente, el SEPE indicó que el envío de avisos de correos electrónicos sobre la plataforma NOTIFIC@ estaba disponible desde finales de junio de 2019 (18018478).

Reintegro de prestaciones por desempleo indebidamente percibidas mediante compensación de nuevas prestaciones o subsidios por desempleo

Algunas quejas recibidas durante el año 2019 ponen de manifiesto que el **Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE)** procede a la compensación de la nueva prestación por desempleo reconocida como mecanismo para el reintegro de una previa prestación por desempleo indebidamente percibida, todo ello sin notificación alguna al interesado, quien conoce la compensación una vez que se persona en las dependencias del SEPE,

tras no haber percibido la nueva prestación. A su vez, el SEPE defiende la pertinencia de la compensación íntegra o total de la nueva prestación reconocida en lugar de su compensación parcial.

Sostiene el SEPE que la ausencia de notificación y la pertinencia de la compensación íntegra de la nueva prestación reconocida, en lugar de su compensación parcial, descansan en la regulación específica en el ámbito de la protección por desempleo, concretamente en el artículo 34 del Real Decreto 625/1985, sin que resulte de aplicación en dicho ámbito la norma reglamentaria general sobre reintegro de prestaciones indebidas, el Real Decreto 148/1996 (disposición adicional 2ª.2). Esta institución defiende un criterio distinto, tanto en lo que se refiere a la obligación de notificación como en lo que atañe a la pertinencia de la compensación parcial.

En primer lugar, el artículo 40.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, no contempla excepción alguna para la notificación de las resoluciones y actos administrativos. Por otra parte, la más elemental seguridad jurídica apunta a la obligación de notificación de una actuación administrativa restrictiva de derechos del interesado. Es más, dado que el artículo 35.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, establece la motivación de los actos administrativos limitativos de derechos o intereses, ninguna duda cabe de que dicha motivación implica a la fuerza la notificación de la correspondiente actuación administrativa, pues la motivación está concebida para posibilitar el derecho de defensa de los administrados.

Por lo que se refiere a la pertinencia de la compensación parcial, cita el SEPE en apoyo de su tesis, favorable a la compensación íntegra o total, una sentencia del Tribunal Supremo del año 1998 (STS, 4ª, de 22 de octubre de 1998), pero omite mencionar la jurisprudencia posterior (por todas, SSTS, 4ª, de 30 de septiembre de 2000) conforme a la cual la compensación prevista, salvo que el interesado afectado por la compensación tuviera rentas suficientes de otra naturaleza, debe necesariamente respetar el mínimo vital de subsistencia constituido por el importe de las pensiones no contributivas de Seguridad Social. Una jurisprudencia emanada a partir de hechos anteriores a la modificación del Real Decreto 148/1996 por parte del Real Decreto 1506/2000, coincidiendo a partir de esa modificación reglamentaria la normativa en vigor y la jurisprudencia.

Esta jurisprudencia descansa en la reinterpretación del entonces contenido del artículo 4 del Real Decreto 148/1996, en virtud de la consideración de diversos preceptos constitucionales, en especial la dignidad de la persona del artículo 10 CE y la suficiencia de las prestaciones de Seguridad Social del artículo 41 CE.

Esa misma lógica de interpretación de la normativa reglamentaria de conformidad con la Constitución conduciría a una reinterpretación del escueto artículo 34 del Real Decreto 625/1985 (se limita a una mera atribución de la potestad administrativa de compensación al SEPE, sin regulación alguna del procedimiento administrativo de compensación), que incluyese la necesaria salvaguardia, en el procedimiento de compensación, del mínimo vital de subsistencia igual al importe de las pensiones no contributivas de Seguridad Social.

En apoyo de lo anterior ha de señalarse que los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas están aplicando dicha jurisprudencia del Tribunal Supremo al ámbito concreto de la protección por desempleo, exigiendo la salvaguardia, en los procedimientos de compensación ex artículo 34 del Real Decreto 625/1985, del mínimo vital de subsistencia igual al importe de las pensiones no contributivas de Seguridad Social. Así, entre otras muchas, la STSJ de Madrid, de 10 de diciembre de 2012, rec. 4870/2012, la STSJ de Cantabria, del 17 de octubre de 2013, y la STSJ de Galicia, de 15 de mayo de 2018, rec. 247/2018 (esta última sobre una problemática conexa). Al cierre de este informe anual se está a la espera de una tercera contestación oficial del SEPE (19017764).

Tramitación telemática de solicitudes por desempleo y mejora de la información suministrada a los interesados: opción entre reanudación de una prestación suspendida o nacimiento de un nuevo derecho con las cotizaciones sociales del último empleo

La deficiente información suministrada por la aplicación informática produjo que, en la solicitud telemática de la prestación contributiva por desempleo, el beneficiario, al optar entre la reanudación de una prestación por desempleo anterior en situación de suspensión o el nacimiento de una nueva prestación con las cotizaciones sociales del último empleo, eligiera la primera opción en lugar de decantarse por la segunda, mucho más beneficiosa. Todo ello sin ser consciente de la perjudicial consecuencia de su opción, a saber, la pérdida de las cotizaciones sociales generadas en su último empleo a efectos de una ulterior solicitud de prestación contributiva por desempleo o subsidio asistencial por desempleo (artículo 269.3 in fine LGSS). De hecho, cursó poco después nueva solicitud de prestación contributiva por desempleo que fue denegada por incumplimiento del período de carencia de 360 días del artículo 266.b) de la Ley General de Seguridad Social, al no poder ser objeto de cómputo las cotizaciones sociales realizadas durante su último empleo por cuenta ajena.

El Defensor del Pueblo ha efectuado una Recomendación al **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)**, tendente a la mejora de la información facilitada a los usuarios

telemáticos, tanto en el manual del usuario, como en la propia aplicación informática, de manera que situaciones como esta no vuelvan a repetirse. En este sentido, sería muy útil añadir, tanto en el manual del usuario como en la correspondiente pantalla de la aplicación informativa, que la opción a favor de la reanudación de una prestación anterior en situación de suspensión en lugar de la solicitud de una nueva prestación con las cotizaciones sociales efectuadas en el último empleo por cuenta ajena impedirá en el futuro la solicitud de una nueva prestación contributiva o de un subsidio asistencial amparados en esas últimas cotizaciones sociales (artículo 269.3 in fine de la Ley General de la Seguridad Social). La Recomendación se encuentra a la espera de contestación oficial al cierre de este informe anual (19017801).

Compatibilidad entre la prestación por desempleo y la realización por primera vez de una actividad por cuenta propia mediante alta en una mutualidad alternativa al Régimen Oficial de Trabajadores Autónomos (RETA)

Los titulares del derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo, que causen alta como trabajadores por cuenta propia en alguno de los regímenes de Seguridad Social, podrán compatibilizar la percepción mensual de la prestación que les corresponda con el trabajo autónomo, por un máximo de 270 días o por el tiempo inferior pendiente de percibir, siempre que se solicite a la entidad gestora en el plazo de 15 días a contar desde la fecha de inicio de la actividad por cuenta propia, sin perjuicio de que el derecho a la compatibilidad de la prestación surta efecto desde la fecha de inicio de tal actividad (artículo 33.1 de la Ley 20/2007, del Estatuto del trabajo autónomo, añadido por la reforma legal del año 2015).

El **Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE)** interpreta de forma restrictiva esta posibilidad al permitir solo la compatibilidad entre la prestación contributiva por desempleo y el desempeño de una actividad por cuenta propia, con alta por primera vez en alguno de los dos regímenes especiales de la Seguridad Social de trabajadores autónomos, el RETA y el sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta propia; así como el régimen especial de trabajadores del mar, excluyendo de las nuevas altas a las mutualidades de profesionales colegiados alternativas a ese régimen (disposiciones adicionales 18ª y 19ª LGSS).

Esta institución no encuentra coherente que pueda obtenerse la modalidad de pago único de la prestación contributiva por desempleo a resultas del alta en una mutualidad alternativa al RETA como medida de fomento del autoempleo y, en cambio, no pueda obtenerse la compatibilidad entre la percepción de la prestación por desempleo en la modalidad ordinaria de pago periódico y la realización por primera vez de una actividad por cuenta propia, vía alta en una mutualidad alternativa al RETA.

La doctrina judicial de los tribunales superiores de justicia (entre otras muchas, todas en el mismo sentido, la STSJ de Cataluña de 17 de mayo de 2016) viene calificando a las mutualidades alternativas al RETA como sistemas equiparados al propio RETA a efectos de pago único de la prestación contributiva por desempleo y destino de la prestación capitalizada al pago de las «cuotas sociales» de las mutualidades alternativas al RETA. Esta doctrina es extrapolable a la duda interpretativa planteada por el artículo 33 de la Ley 20/2007.

Esta institución ha formulado una Recomendación al SEPE dirigida a la admisión de la compatibilidad entre la percepción de la prestación por desempleo y la realización de una actividad por cuenta propia mediante alta por vez primera en una mutualidad alternativa al RETA, con la consiguiente interpretación extensiva y teleológica del artículo 33.1 de la Ley 20/2007. Al cierre del informe anual se está a la espera de la contestación oficial del SEPE a la presente Recomendación (19020365).

Reordenación de los distintos subsidios y programas asistenciales de protección por desempleo

Durante los primeros meses de 2019 se continuaron las actuaciones, iniciadas en el año 2016, sobre la reordenación de los distintos programas de protección por desempleo, de las que se dio cuenta en los informes correspondientes a los años 2017 y 2018.

El compromiso adquirido con los interlocutores sociales y con las comunidades autónomas se ha visto refrendado en el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, en concreto en su exposición de motivos, donde «el Gobierno asume el compromiso de presentar un nuevo modelo de prestación asistencial en los cuatro primeros meses de 2019, que sustituya el hasta ahora vigente modelo complejo, disperso e ineficaz».

La **Secretaría de Estado de Empleo** indicó que se había acometido internamente el análisis de diferentes escenarios y elaborado documentos de trabajo relativos a este nuevo modelo, pero que no había sido posible presentarlo a los interlocutores sociales y a las comunidades autónomas debido a la convocatoria de las elecciones generales y la consecuente situación de provisionalidad, propia de un Gobierno en funciones. El Defensor del Pueblo suspendió las actuaciones hasta el momento en que se constituyera el nuevo Gobierno, lo que se ha producido al tiempo de elaborar este informe anual por lo que se retomarán las mismas (16011852, 17016625).

Subsidio por desempleo para mayores de 52 años

Algunos colectivos tienen mayores dificultades de inserción laboral, entre ellos los de mayor edad, por lo que presentan un desempleo alto y de larga duración. La protección de este colectivo de trabajadores más vulnerables al desempleo, así como su futura jubilación, justifica las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, respecto a las personas mayores de 52 años, ampliando el ámbito de cobertura del subsidio asistencial y revirtiendo las medidas adoptadas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

En la nueva regulación se mantiene el requisito de haber cotizado por desempleo al menos seis años y el de justificar en el momento de la solicitud que se reúnen todos los requisitos, excepto el de la edad, para acceder a la pensión contributiva de jubilación, pero se modifica la edad de acceso de 55 a 52 años; se suprime del requisito de tener cumplida la edad de 52 años en el momento del hecho causante del subsidio, permitiendo el acceso cuando se cumpla esa edad y recogiendo en la regulación la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta cuestión; se extiende la duración hasta la fecha en la que se cumpla la edad de jubilación ordinaria, y no solo hasta la edad para jubilación anticipada; se tienen en cuenta únicamente las rentas de la propia persona solicitante o beneficiaria y no las de su unidad familiar; se incrementa la cuantía de la cotización por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio del 100 al 125 por ciento del tope mínimo de cotización vigente en cada momento; y se eliminan los porcentajes aplicables a la cuantía del subsidio cuando proviene de un trabajo a tiempo parcial. La cuantía es el 80 % del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM).

Ante estas modificaciones legales, el Defensor del Pueblo solicitó del **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** la remisión de las instrucciones que había dictado, para poder informar a los ciudadanos sobre su derecho al subsidio y en particular a los desempleados que en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2019 eran mayores de 52 años y no habían podido acceder al subsidio como consecuencia de la regulación vigente desde el 15 de julio de 2012 hasta el 12 de marzo de 2019. Los requisitos que han de cumplir estos trabajadores para acceder al subsidio para mayores de 52 años son los generales, así como haber permanecido inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo desde la fecha en que se encontraron en alguno de los supuestos de acceso al subsidio hasta el día 13 de marzo de 2019, pues es a partir de este día cuando dichos trabajadores desempleados pueden acceder al subsidio para mayores de 52 años. De conformidad con la nueva interpretación de la reforma legislativa, el SEPE revocó la denegación del subsidio, pasando a reconocerlo (19015477, 19010512).

Por otra parte, a partir de una queja en la que el interesado había visto denegada su solicitud ante el **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** de acceso al subsidio para mayores de 52 años desde el agotamiento de una previa renta activa de inserción, esta institución ha procurado con insistencia que se aplicase la reciente jurisprudencia sobre el particular (SSTS de 27 de marzo de 2019 y de 23 de octubre de 2019). Sin embargo, a criterio del SEPE, la jurisprudencia en cuestión no resulta de aplicación tras la modificación del artículo 274.4 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) por parte del Real Decreto-ley 8/2019.

A criterio del Defensor del Pueblo, la argumentación empleada por el SEPE no se corresponde exactamente con la realidad normativa resultante de la nueva redacción del artículo 274.4 LGSS. Ciertamente, el régimen de acceso al subsidio por desempleo para mayores de 52 años tras la reforma es más favorable que anteriormente (posible reunión de los requisitos con anterioridad al cumplimiento de la edad de 52 años y acceso al subsidio a dicha edad en caso de inscripción ininterrumpida como demandante de empleo durante el correspondiente intervalo temporal). Evidentemente tras la reforma de 2019 se puede seguir accediendo al subsidio por desempleo para mayores de 52 años bien por encontrarse en el momento de cumplimiento de la referida edad en alguno de los supuestos que dan derecho a subsidio asistencial por desempleo, bien por hallarse en dicho momento disfrutando de algún subsidio, bien por agotamiento de cualquier subsidio. Encontrarse en alguno de los supuestos de los apartados 1º, 2º y 3º del artículo 274 LGSS significa, pues, poder acceder a los subsidios, estar disfrutando de ellos o haberlos agotado, ya que solo puede agotarse un subsidio al que previamente se ha tenido derecho y se ha disfrutado de manera efectiva.

Desde este punto de vista, inalterado por la reforma legal del artículo 274.4 LGSS en el año 2019, la jurisprudencia del Tribunal Supremo que extiende el acceso al subsidio por desempleo para mayores de 52 años a los supuestos de agotamiento (acceso o disfrute, debe entenderse también) de una renta activa de inserción debe ser respetada por el SEPE. Por ello, se formuló una Recomendación en ese sentido, con el añadido, por coherencia, del posible acceso al subsidio por desempleo para mayores de 52 años desde el nuevo subsidio extraordinario por desempleo de la disposición adicional 27ª LGSS. Asimismo, se dirigió una Sugerencia para el reconocimiento en el caso concreto del interesado de su derecho al subsidio para mayores de 52 años desde el agotamiento de una renta activa de inserción, en caso de cumplimiento del resto de requisitos, lógicamente. La Recomendación y la Sugerencia se encuentran pendientes de contestación al cierre del presente informe anual (19011135).

Renta activa de inserción (RAI)

El artículo 2.2.c) del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, dispone que podrán ser beneficiarios del programa los trabajadores desempleados menores de 65 años que, a la fecha de solicitud de incorporación estén inscritos como demandantes de empleo y tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o doméstica, salvo cuando convivan con el agresor, y siempre que carezcan de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y no tengan derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria.

Sin embargo, el **Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE)** denegó la renta activa de inserción a una solicitante que había sufrido agresiones y lesiones de parte de la pareja de su madre, víctima de violencia de género, durante la convivencia en el mismo domicilio. La interesada había aportado sentencia judicial en la que se declaraban los hechos probados y constitutivos de un delito de violencia doméstica y de género y un certificado de víctima de violencia de género, así como un certificado expedido por el ayuntamiento.

El problema radica en la interpretación que efectúa el SEPE a la hora de determinar los conceptos de víctima de violencia de género y de violencia doméstica para acceder a la RAI. Alegó que el concepto de violencia de género viene dado por el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, sin tener en cuenta que el referido artículo 1 ha sido modificado por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, recogiendo no solo un concepto estricto y directo de violencia de género, el del artículo 1.1 (considera víctima de la violencia de género a la mujer que sufre todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad y que es ejercida sobre esta por parte de quien sea o haya sido su cónyuge o de quien esté o haya estado ligado a ella por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia), sino adicionalmente un concepto ampliado e indirecto de violencia de género, el del artículo 1.2 (incluye a los hijos menores de edad de las mujeres víctimas de violencia de género, y a los menores sujetos a su tutela, guarda y custodia).

La tutela frente a la violencia de género padecida por los hijos (y menores tutelados, acogidos, etc.) de las mujeres víctimas directas de violencia de género constituye, asimismo, una clara línea de tendencia política y jurídica, muy presente en el Pacto de Estado contra la violencia de género de 2017, así como en algunas medidas

legislativas adoptadas a su amparo como determinados preceptos del Real Decreto-ley 9/2018, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género (disposición final 2ª, que modifica el artículo 156 CC), y la Ley 3/2019, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de la violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer.

Dado que el artículo 3.1 del Código Civil establece entre los cánones hermenéuticos el de la realidad social en que las normas jurídicas deban ser interpretadas, la tendencia política y jurídica mencionada en el párrafo anterior debería conducir a una interpretación del artículo 2.2.c), párrafo primero, del Real Decreto 1369/2006 no restrictiva.

Además, en el caso concreto de la interesada, contaba con la acreditación administrativa a la que remite el artículo 2.2.c), ya que aportó sentencia penal firme de condena del agresor por violencia de género, en la que se le imponía, entre otras, pena de alejamiento, y aportaba un informe del ayuntamiento que acreditaba su condición de víctima de violencia de género.

Por lo que respecta al acceso a la RAI por la vía de la violencia doméstica, el SEPE señaló que, de acuerdo con lo recogido en el artículo 2.2.c), la violencia doméstica contemplada en al artículo 173 del Código Penal queda limitada a la ejercida sobre el cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad o sobre los hijos o los padres. Ese servicio público considera que «siendo la norma tan clara, sin que dé lugar a posibles interpretaciones, y estando sometida la actuación del SEPE a la Ley y al Derecho, dicho precepto se está aplicando en sus propios términos».

Esta institución no puede compartir el criterio del SEPE, pues la norma reglamentaria en cuestión es clara, pero en sentido contrario al mantenido por ese servicio público, ya que a la hora de determinar los menores sobre los que se proyecta la violencia doméstica no distingue entre los hijos del agresor y los hijos (no comunes) de su cónyuge o pareja de hecho. Aunque los conceptos de violencia doméstica a efectos penales (artículo 173.2 del Código Penal) y a efectos de acceso a la RAI sean distintos, no debería olvidarse que la norma legal incluye a los hijos del agresor y también a los de su cónyuge o pareja de hecho.

En el caso planteado por la interesada, finalmente se ha reconocido su derecho a acceder al programa en vía judicial, concluyendo que tenía reconocida la condición de víctima de violencia de género. Sin perjuicio de lo anterior, con el fin de clarificar los conceptos de víctima de violencia de género y de violencia doméstica a los efectos del acceso al Programa de Renta activa de inserción, el Defensor del Pueblo ha formulado dos recomendaciones al SEPE para que interprete el artículo 2.2.c) del Real Decreto 1369/2006, de tal forma que se incluya a los hijos menores, y a los sujetos a tutela,

guarda y custodia, como víctimas de violencia de género; y para que se considere violencia doméstica a la ejercida tanto sobre los hijos del agresor como sobre los de su cónyuge o pareja de hecho (19000048).

9.1.11 Seguridad social internacional y reglamentos comunitarios

Impago de pensiones por parte de Venezuela

Desde el año 2016, los titulares de pensión venezolana no reciben ninguna de las prestaciones económicas que les fueron reconocidas por los organismos de Seguridad Social de Venezuela. La situación del colectivo de personas afectadas que residen en nuestro país es por ello cada día más extremo, ya que la Administración española hasta el momento ha venido entendiendo que el hecho de ser titular de pensión extranjera, aunque no se perciba, impide el reconocimiento de complemento a mínimos o de ayudas a la ancianidad en el caso de emigrantes españoles retornados.

En estos últimos años se han reflejado en los sucesivos informes las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo sobre este asunto. En el mes agosto del 2018 la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** fue sensible a los planteamientos de la institución, indicando que estaba tratando de encontrar una solución al problema expuesto, en coordinación con la **Secretaría de Estado de Migraciones.**

El Defensor del Pueblo participó a la entonces titular del **Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social** su confianza en que pudiera encauzarse la difícil situación de este colectivo en el sentido apuntado en las citadas recomendaciones. Dado el tiempo transcurrido sin que se hayan recibido nuevos datos, esta institución ha requerido nueva información al actual titular del **Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones**, sobre las medidas adoptadas para mejorar la situación de estos ciudadanos. Algunos interesados han comunicado que en el ejercicio 2019 se les han comenzado a reconocer los complementos y ayudas reclamados por la institución, si bien se permanece a la espera de la contestación oficial que sobre este asunto debe remitir el citado departamento ministerial (16007118 y relacionadas).

9.2 EMPLEO

9.2.1 Colocación y empleo

Los datos oficiales reflejan que en el año 2019 se ha moderado la creación de empleo y la disminución de la tasa de paro respecto de los años inmediatamente precedentes. Así, según datos del Instituto Nacional de Estadística, al finalizar el tercer trimestre del año 2019, el número de trabajadores ocupados se acercaba a 20 millones (aproximadamente, 300.000 ocupados más que al finalizar el año 2018) y la tasa de paro se situaba en 13,92 % (0,63 puntos por debajo de la tasa de paro existente al finalizar el año 2018).

La lucha contra el desempleo continúa siendo, por tanto, una prioridad en España. Como se ha señalado en anteriores informes, la alta tasa de empleo temporal, especialmente elevada en la contratación de jóvenes, obliga al Gobierno, administraciones públicas, agentes sociales con competencias en materia de empleo y a la sociedad en su conjunto a hacer un esfuerzo por la creación de empleo estable y suficientemente remunerado, que permita a los trabajadores atender sus necesidades y las de sus familias, cumpliendo así el mandato que enuncia el artículo 35 de la Constitución.

Son muchas las quejas recibidas de personas desempleadas que solicitan la ayuda de esta institución para encontrar empleo, fundamentalmente de parados de larga duración. En estos supuestos, en los que no se constata un irregular funcionamiento de los servicios públicos de empleo en la gestión individualizada de las demandas de empleo, a esta institución no le cabe más que recordar a los interesados que el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, impone a las administraciones competentes la obligación de realizar un enfoque personalizado y una valoración de los servicios que requiere el trabajador para su inserción laboral, en función del perfil profesional, competencias profesionales, necesidades y expectativas. Esta valoración determina el comienzo de un itinerario individual y personalizado de empleo, configurado legalmente como un derecho para las personas desempleadas y como una obligación para los servicios públicos de empleo. Se informa, asimismo, de que el trabajador puede en cualquier momento ponerse en contacto con el servicio público de empleo para redefinir este itinerario, para adaptarlo a las circunstancias cambiantes tanto del empleo como de su propio demandante, a fin de optimizar sus expectativas.

Más allá de estas previsiones legales, debe incidirse en la necesidad, ya apuntada en el anterior informe, de que se doten adecuadamente los servicios públicos de empleo de todos los medios necesarios para cumplir adecuadamente su función y se

estudie la posibilidad de introducir modificaciones para dotar a los servicios de intermediación laboral de una eficacia que el actual sistema no consigue.

Empleo Juvenil

La tasa de desempleo juvenil, si bien ha disminuido, continúa siendo muy elevada, encontrándose, al finalizar el año 2019, en un porcentaje total superior al 30 %. El número de quejas que se reciben en la institución de jóvenes en situación de desempleo no es por su volumen significativo y, desde luego, no refleja la gravedad del problema. Con carácter general, puede afirmarse que no se han constatado irregularidades reseñables en la gestión administrativa de las demandas de empleo de los jóvenes por parte de los distintos servicios de empleo y parecen haberse superado las disfunciones apreciadas en años anteriores respecto de la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

En el informe correspondiente al pasado año se hacía extensa referencia al desempleo juvenil como uno de los problemas más graves de la sociedad española y al Plan de Choque Empleo Joven 2019-2021, mediante el que se pretende afrontar esta situación. Este plan, hecho público por Resolución de 7 de diciembre de 2018, prevé su evaluación a los 18 meses de su puesta en marcha. Por ello, no ha resultado posible a esta institución conocer la eficacia de las medidas adoptadas en este marco.

Sin embargo, el objetivo previsto en el plan citado de reducir la tasa de paro juvenil hasta el 23,5 %, en hombres y mujeres, pese a no resultar especialmente ambicioso, aún parece lejos de alcanzarse, ya que, en el último trimestre de 2019, esa tasa se situaba, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el 30,51 %.

Cabe esperar el cumplimiento de los restantes objetivos del plan, especialmente los formativos: la adquisición de competencias clave en lengua y matemáticas para quienes no disponen de titulación en secundaria obligatoria; la formación en competencias lingüísticas y en competencias digitales básicas y superiores, y la formación en competencias de sectores estratégicos.

En todo caso, el seguimiento del plan y su evaluación ha de ser especialmente rigurosa para conseguir rebajar, al menos hasta el porcentaje previsto, la tasa de desempleo juvenil, tasa que será, aún en ese caso, muy superior a lo deseable.

Empleo y discapacidad

La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, enuncia en la disposición adicional vigésima cuarta la obligación del Gobierno

de revisar en el plazo de doce meses desde su entrada en vigor el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de las personas con discapacidad que trabajan en los centros especiales de empleo, así como la obligación de regular las cuestiones relacionadas con los supuestos de sucesión o subrogación empresarial que afecten a los trabajadores con discapacidad.

En anteriores informes se ha dejado constancia de la falta de desarrollo de esta previsión normativa. La subrogación empresarial ha sido objeto de negociación colectiva en el marco de los dos sucesivos convenios colectivos de centros y servicios de atención a personas con discapacidad en vigor desde el año 2010. No obstante, la aplicación de estos convenios se circunscribe a empresas que desarrollan su actividad en el campo de la discapacidad y a los trabajadores que prestan sus servicios en los centros y empresas incluidos en su ámbito funcional, por lo que no aborda la subrogación empresarial con la amplitud que enuncia la referida disposición adicional. Parece, por tanto, necesario abordar este desarrollo normativo pendiente desde hace casi diez años (13019381).

La Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, establece una bonificación mensual en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contratar a personas con discapacidad a jornada completa o a tiempo parcial. En este segundo caso, en el porcentaje que corresponda en proporción a la jornada pactada.

El artículo 6 de la ley excluye de la bonificación, entre otros supuestos, el de los trabajadores que hayan finalizado su relación laboral de carácter indefinido en otra empresa en el plazo de tres meses previos a la formalización del contrato. Esta previsión impide la bonificación en los supuestos de mejora de empleo por cambio de contrato a tiempo parcial a contrato a jornada completa, o a otro contrato a tiempo parcial de mayor jornada o con mejores condiciones, lo que determinó el inicio de actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Empleo.**

Esta Administración alude esencialmente, como justificación para esta exclusión, a que la finalidad de la ley está cumplida con la incorporación del trabajador al mercado laboral mediante la primera contratación indefinida, y determina el contrato indefinido a tiempo parcial como de plena incorporación al empleo.

Esta institución no puede considerar ajustado a la realidad que una contratación a tiempo parcial, aunque sea de carácter indefinido, pueda considerarse de plena incorporación al empleo, a los efectos de justificar la exclusión de la bonificación.

Con motivo de otras actuaciones, la Secretaría de Estado de Empleo informó en los últimos meses del año 2018 a esta institución de que estaba previsto llevar a cabo un estudio en profundidad, en el ámbito del diálogo social y el parlamentario, de la utilidad y eficiencia de todas las bonificaciones, reducciones y tarifas planas que existen en la actualidad. El Defensor del Pueblo estima que la cuestión planteada en esta queja

deberá ser debidamente examinada en dicho estudio de modo coherente y unitario, atendiendo al conjunto de las bonificaciones aplicadas para promover la contratación de trabajadores con discapacidad o, en su caso, la contratación de trabajadores pertenecientes a otros colectivos prioritarios. Tras dejar constancia de este criterio, se han dado por concluidas estas actuaciones de momento (15012829 y 19011448).

La falta de desarrollo en el País Vasco del procedimiento para la creación de los centros especiales de empleo y del Registro de Centros Especiales de Empleo que exige el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, ha determinado el inicio de actuaciones de esta institución ante el **Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco** y el seguimiento de la tramitación de la norma necesaria para regular esta materia. El Decreto 168/2019, de 29 de octubre, por el que se regulan los programas y servicios relacionados con la empleabilidad de las personas con discapacidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Registro Vasco de centros especiales de empleo, ha dado cumplimiento a esta obligación de la Administración autonómica, por lo que se ha procedido al cierre de esta investigación (18012397).

Requisito de empadronamiento previo en el acceso al empleo público municipal

Durante el año 2019 han continuado recibiéndose quejas que evidencian que distintos ayuntamientos continúan incluyendo el empadronamiento en el municipio como requisito o mérito para el acceso al empleo público en el marco de planes de empleo. En algunos supuestos, se ha incluido esta exigencia también para la formación de bolsas de empleo temporal para desempeñar puestos de trabajo que forman parte del desempeño ordinario de las funciones que corresponde realizar a la entidad pública que realiza la convocatoria de empleo y la contratación.

Como se ha señalado reiteradamente, este criterio es ajeno a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. En los informes correspondientes a los años precedentes, se ha dejado constancia de las actuaciones seguidas ante la Secretaría de Estado de la Función Pública y ante los distintos ayuntamientos que han incluido el empadronamiento como requisito o mérito en sus convocatorias de empleo, tanto en el marco de políticas activas de empleo como para la formación de bolsas de empleo temporal y de la limitada atención que ha prestado la Secretaría de Estado de la Función Pública a las consideraciones de esta institución, tomando en consideración solo las relativas a la formación de bolsas de empleo temporal y sin pronunciarse sobre el requisito del empadronamiento en el ámbito de las políticas activas de empleo.

También cabe reseñar que, en el año 2016, se solicitó la colaboración de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para la difusión del criterio de

esta institución entre los municipios que forman parte de ella, pero la federación no dio respuesta a esta petición.

En todo caso, conviene recordar que la Comisión de Coordinación de Empleo Público, en la sesión que tuvo lugar el 22 de junio de 2017, y en la que, además de representantes de la Administración General de Estado, participaron representantes de las comunidades autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias, se trató la Recomendación de esta institución relativa a considerar que el requisito del empadronamiento previo como criterio de acceso a la función pública supone una clara confrontación con el principio constitucional de igualdad.

Según recoge el acta de 5 de octubre de aquella sesión, al no haber habido observaciones al respecto, «se da por aceptada la Recomendación por todos los asistentes».

Sin embargo, la práctica se mantiene y así, por ejemplo, este año se han continuado realizando actuaciones individuales en los supuestos en que el empadronamiento se toma en consideración para la formación de bolsas de empleo temporal. Así, en el año 2019 se han podido concluir las actuaciones seguidas ante el **Ayuntamiento de Santa Cruz del Valle** (Ávila), tras constatar que las nuevas bases reguladoras de la formación de bolsas de empleo temporal han suprimido el requisito del empadronamiento, siguiendo el criterio de la institución, y se han iniciado actuaciones ante los **ayuntamientos de Saucedilla** (Cáceres) y **Grijota** (Palencia). El Ayuntamiento de Saucedilla no ha dado respuesta a la Recomendación de esta institución, por lo que se requerirá la remisión del preceptivo informe. El Ayuntamiento de Grijota ha atendido la Recomendación de esta institución y ha anulado las bases de la convocatoria (16000670, 17002011 y 19017776).

Exclusión de subvenciones por incumplimientos en obligaciones de Seguridad Social

En el curso del presente año se han concluido sin éxito las actuaciones seguidas ante distintos departamentos ministeriales, con la finalidad de que el incumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social de las entidades locales no determinara la exclusión de las subvenciones que se conceden a estas entidades para la contratación de desempleados en el marco de las políticas activas de empleo.

Como se indicó en anteriores informes, la Secretaría de Estado de Empleo mostró su predisposición a aceptar el criterio de esta institución, pero estimaba que para ello era necesario modificar la Ley General de Subvenciones. En el curso de estas actuaciones, siguiendo las indicaciones de los distintos ministerios en relación con el departamento al que correspondía impulsar esta reforma legislativa, el Defensor del Pueblo ha dado

traslado de la cuestión consecutivamente a la **Secretaría de Estado de Empleo,** a la **Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes** y a la **Secretaría de Estado de Hacienda.**

En el año 2019, la Intervención General de la Administración del Estado ha expresado su criterio conforme al cual la reforma puede abordarse estableciendo un régimen especial en una norma sectorial en la que se desarrolle la excepción a la Ley General de Subvenciones por razón de la subvención y su finalidad y añade que, en cualquier caso, es una iniciativa que se debe impulsar desde el ámbito de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

La tramitación de esta queja se inició en el año 2015, mediante una Recomendación dirigida a la titular del **Ministerio de Empleo y Seguridad Social,** en la que precisamente se instaba a examinar el asunto en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. La solicitud no fue admitida por ese departamento. Transcurridos cuatro años desde entonces, y tras plantear el asunto en tres ministerios, debe dejarse constancia de la falta de voluntad que se aprecia en la Administración General del Estado para afrontar la reforma legislativa, cuyo debate pretendía impulsar esta institución y que afecta, no solo al ámbito aquí tratado, sino a otros en los que los titulares de la subvención son administraciones u organismos públicos, pero los beneficiarios finales son ciudadanos necesitados de las prestaciones, ayudas o programas que financia la subvención en cada caso (15006903).

9.2.2 Formación profesional para el empleo

Certificados de profesionalidad

En el informe del pasado año se dejó constancia de la dificultad de las comunidades autónomas para ejercer sus competencias de acreditación de entidades de formación para la impartición de certificados de profesionalidad en la modalidad de teleformación. Como quedó expuesto en dicho informe, las distintas administraciones autonómicas coincidían en la necesidad de dictar una norma de carácter estatal que estableciera procedimientos comunes para la inscripción y registro de estas entidades. Asimismo, estimaban necesario que el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) pusiera a su disposición la aplicación estatal de gestión de teleformación.

Esta institución ha continuado en el año 2019 esta investigación de oficio ante el **Servicio Público de Empleo Estatal,** con la finalidad de conocer las actuaciones realizadas para la efectividad de la cesión a las administraciones autonómicas con competencias en formación para el empleo de la plataforma estatal y los medios técnicos necesarios para el adecuado ejercicio de sus competencias en la acreditación de estas

entidades de formación y las previsiones existentes para la aprobación de la orden ministerial que regule su registro y acreditación.

En el mes de abril de 2019 se ha dictado la orden ministerial reguladora de la materia. Asimismo, el SEPE ha informado de un acuerdo para la coordinación y colaboración de las distintas administraciones autonómicas con competencia en la materia, adoptado en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Sociales, para la cesión del uso de la aplicación de gestión de la modalidad de teleformación en los ámbitos de la acreditación e inscripción de las entidades de formación, así como del seguimiento de la formación que se imparte en esta modalidad y la puesta a disposición de las comunidades autónomas del sistema de gestión y de los instrumentos técnicos necesarios para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos normativamente para la impartición de las acciones formativas.

El acuerdo ha sido suscrito por la totalidad de las comunidades autónomas y su puesta en marcha estaba prevista a partir del cuarto trimestre de 2019. Esta institución ha concluido las actuaciones, sin perjuicio de reanudarlas en el supuesto de que se constate alguna disfunción en el procedimiento de inscripción de entidades o en la valoración de las acciones formativas que justifique una nueva intervención (19001660).

El programa Erasmus+, financiado por la Unión Europea, incluye el proyecto Odiseo 2015, que contempla la realización de las prácticas no laborales de los certificados de profesionalidad en diferentes países de la Unión Europea. No obstante, se ha constatado que la Comunidad de Madrid exige que estas prácticas se realicen en centros de trabajo gestionados en el ámbito de competencias de esa comunidad autónoma y no reconoce las prácticas cursadas en el marco de este proyecto.

Esta institución tiene abiertas actuaciones ante la **Agencia Local de Empleo y Formación del Ayuntamiento de Getafe** (Madrid), que es la entidad que ha impartido un certificado de profesionalidad con prácticas no laborales en la Unión Europea y ante la **Dirección General de Formación de la Comunidad de Madrid,** con la finalidad de conocer las circunstancias que han conducido a esta anómala situación y superar las disfunciones apreciadas. Además, se ha puesto de manifiesto que la normativa de aplicación no establece expresamente la exigencia de que las prácticas se realicen en un centro de trabajo ubicado en el territorio de esta comunidad autónoma.

La Agencia Local de Empleo y Formación del Ayuntamiento de Getafe sostiene en su respuesta que estas prácticas no laborales son válidas, y que con ellas se supera el módulo de prácticas del certificado de profesionalidad. La Comunidad de Madrid todavía no ha remitido el informe solicitado (19015912).

La Orden ESS/1897/2013, de 10 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de

profesionalidad, exige realizar una evaluación final de cada módulo formativo. Para presentarse a la prueba de evaluación final, los alumnos deben justificar la asistencia de al menos el 75 % de las horas totales de los módulos formativos.

La necesidad de justificar un mínimo del 75 % de asistencia para poder presentarse a la evaluación final del módulo formativo hace necesario que los destinatarios de la acción formativa se incorporen desde el inicio de su impartición.

Esta institución ha constatado supuestos de certificados de profesionalidad cursados por trabajadores en situación de desempleo, que han sido preseleccionados por los servicios públicos de empleo cuando ya se había iniciado la impartición de la acción formativa y sin que les resultase posible, por tanto, asistir a los cursos desde su inicio.

En estos casos, la Comunidad de Madrid les niega el certificado de profesionalidad por no justificar el mínimo de asistencia al primer módulo debido a su incorporación tardía. También les niega la acreditación parcial del módulo de prácticas por entender que, sin haber superado los módulos teóricos, no procedía su realización. Únicamente certifica mediante acreditación parcial el segundo módulo teórico, al que asistieron íntegramente.

Los interesados han cursado la formación de buena fe, con la información de la entidad de formación de que no existía obstáculo para obtener el certificado, en todos los módulos han acreditado haber adquirido los conocimientos y superado la evaluación final y la incorporación tardía no les es imputable, sino que es responsabilidad compartida de la entidad de formación y de los servicios públicos de empleo. También es responsabilidad de estos servicios no haber detectado e informado a los interesados de su situación en el control de asistencia a los cursos hasta que quedaban pocos días para su finalización.

Ante estas circunstancias, esta institución estima que la Administración está obligada a interpretar las normas y adoptar las decisiones que minimicen los perjuicios que las disfunciones apreciadas en el desarrollo de las acciones formativas puedan ocasionar a los interesados. Por ello, se ha dirigido una Sugerencia a la **Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de la Comunidad de Madrid,** para que se revise la decisión adoptada, toda vez que no parece haber obstáculo normativo para certificar la realización del módulo de prácticas, e incluso puede entenderse posible la certificación del módulo en el que se produjo la falta de asistencia, ya que conforme a la Orden ESS/1897/2013, esta asistencia se requiere para presentarse a la evaluación final y en estos casos los interesados sí se han presentado (de buena fe) a la evaluación final y la han superado (19009256 y 19011864).

Formación específica en Protección Civil

La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, dedica el título III a la formación de los recursos humanos de ese sistema. En su preámbulo, pone de relieve que una política eficaz de protección civil requiere un elevado nivel de preparación y formación especializada de cuantos intervienen en esas actuaciones. La ley exige que todas las personas que intervengan en las tareas de protección civil estén debidamente formadas y pretende promover en todos los ámbitos el esfuerzo de formación, armonizando los correspondientes sistemas, métodos y títulos para garantizar la interoperabilidad de los agentes de la protección civil.

El artículo 31 está dedicado a la formación de los recursos humanos. Dispone que los poderes públicos promoverán la formación y el desarrollo de la competencia técnica del personal del Sistema Nacional de Protección Civil. Determina que «[L]a formación en protección civil tendrá el reconocimiento oficial del sistema educativo y de la formación profesional para el empleo, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, en los términos establecidos por el Gobierno, a propuesta de los ministerios competentes».

En este marco, se han recibido en esta institución quejas de distintos ciudadanos con formación oficial en protección civil, sea en el sistema educativo, sea en formación profesional, para el empleo en las que ponen de manifiesto que con carácter general en procesos selectivos seguidos en distintas administraciones públicas, para la contratación de personal de protección civil, no se toma en consideración su formación, ni como requisito para acceder a los puestos ni como mérito baremable.

Los interesados ponen de relieve que la profesión relacionada con la protección civil se desarrolla casi exclusivamente en el ámbito de las administraciones públicas, y señalan que la no consideración de su formación oficial en los procesos selectivos para acceder al empleo público desincentiva para adquirir esta formación, toda vez que no les concede ninguna ventaja específica frente a quienes no acreditan poseerla.

La interoperabilidad de los agentes de la protección civil constituye uno de los objetivos que guían la formación de su personal. La efectividad de esta interoperabilidad, en el territorio español, parece hacer razonable el establecimiento de unos criterios armonizados entre las distintas administraciones con competencia en la materia respecto de la formación exigible a los profesionales de protección civil para el desempeño de su actividad.

Además de lo anterior, el impulso que la mencionada Ley 17/2015 pretende dar a la formación reglada y a la formación adquirida en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, para alcanzar el elevado nivel de preparación y formación que requieren quienes intervienen en actuaciones de protección civil y

garantizar una política eficaz de protección civil, parece hacer razonable y coherente que las normas que, en su caso, puedan aprobarse para establecer la suficiencia o idoneidad formativa de quienes pretendan ejercer profesionalmente la actividad de protección civil tengan en consideración esta formación oficial.

Estas consideraciones han sido trasladadas a la **Dirección General de Protección Civil y Emergencias,** con la finalidad de conocer su criterio al respecto y las actuaciones que, en su caso, puedan impulsarse para procurar una armonización normativa.

Asimismo, se ha dado traslado de estas consideraciones a los ayuntamientos que han aprobado convocatorias para la contratación de personal de protección civil, con la finalidad de que puedan ser tomadas en consideración en futuras convocatorias.

Las entidades locales concernidas se han mostrado favorables a aceptar el criterio de esta institución. Por su parte, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias ha remitido un informe en el que alude a su falta de competencias para la determinación de los requisitos y criterios de acceso al empleo público. No obstante, considera deseable que estas titulaciones sean consideradas como criterios de valoración o requisitos necesarios para el acceso al empleo en el sector de la protección civil.

En atención a lo anterior, esta institución ha dado traslado de cuanto antecede a la Federación Española de Municipios y Provincias, con la finalidad de que valore la procedencia de dar la máxima difusión entre las entidades locales que forman parte de la misma a estas actuaciones. Y para propiciar que, en las bases de convocatorias para la contratación de personal de protección civil, se tome en consideración la formación académica y profesional acreditada por los aspirantes en este sector. Se han dado por concluidas las actuaciones (18019592).

Acceso de personas con discapacidad a acciones formativas

La obligación de las administraciones públicas con competencias en formación para el empleo de facilitar las adaptaciones necesarias para que las personas con discapacidad puedan participar en las acciones formativas, viene impuesta en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, que recoge en su artículo 3, como uno de los principios del sistema, «[L]a accesibilidad y participación de las personas con discapacidad o especialmente vulnerables en las acciones del sistema de formación profesional para el empleo, mediante la adopción de las disposiciones y medidas que resulten necesarias».

El Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo, incide en esta obligación al determinar que, en todo caso, se tomarán las medidas necesarias para favorecer la accesibilidad y participación de las personas con discapacidad o especialmente vulnerables.

A pesar de esta obligación legal, se constatan casos en los que los servicios públicos de empleo seleccionan a una persona con discapacidad para participar en una acción formativa, pero ni la Administración pública ni la entidad que imparte la formación le facilitan las adaptaciones que necesita para poder recibir la formación, por entender que no les corresponde hacerse cargo de su coste.

Una de las quejas recibidas se refería a una persona con discapacidad auditiva a la que no se le facilitó intérprete del lenguaje de signos. En este supuesto, además, la Administración (Comunidad de Madrid) instaba a la interesada a optar por acciones formativas a las que pudiera adaptarse en atención a sus circunstancias personales, con lo que invertía los principios que sustentan la inclusión de las personas con discapacidad, pretendiendo que sean las circunstancias personales de la persona (se entiende que las determinadas por su discapacidad) las que deban adecuarse a las características de la acción formativa.

La constatación de esta situación determinó que esta institución iniciara actuaciones ante la **Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid,** con la finalidad de conocer con detalle los términos en los que la normativa de aplicación garantiza el acceso de las personas con discapacidad a las acciones de formación profesional para el empleo en esta comunidad autónoma, así como el procedimiento para hacer efectiva la adaptación. También se solicitó la información obrante en la consejería sobre número de personas con discapacidad participantes en acciones formativas, solicitudes de adaptación y adaptaciones concedidas.

En su respuesta, la Comunidad de Madrid sostiene que todas las convocatorias de subvenciones para financiar la impartición de formación profesional para el empleo, dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, prevén como gastos subvencionables los correspondientes al personal de apoyo al docente, para el supuesto de que participen en la formación personas con necesidades especiales, y la obligación de la entidad formadora de aportar todos los medios y recursos necesarios para impartir la formación de manera idónea, incluidos tanto el personal docente, como el de apoyo.

En relación con esta afirmación, esta institución ha puesto de manifiesto que la última orden por la que se convocan estas subvenciones, para los años 2018 y 2019, no contiene ninguna referencia expresa ni implícita a medidas dirigidas a favorecer la

participación de las personas con discapacidad en las acciones del sistema de formación profesional para el empleo.

La convocatoria de estas subvenciones remite, para la determinación del contenido de sus bases reguladoras, a la Orden de 31 de mayo de 2018, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se establecen las disposiciones generales reguladoras de la concesión de subvenciones para la financiación de acciones de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Esta orden tampoco hace una referencia expresa a la subvención de medidas específicamente dirigidas a la participación de personas con discapacidad, aunque sí incluye como gasto subvencionable el personal de apoyo.

La inclusión de los gastos del personal de apoyo entre los costes indirectos, con la limitación de que alcancen el máximo del diez por ciento de los costes directos, unida a la posibilidad de que sea la entidad beneficiaria la que realice la selección del alumnado (como efectivamente ocurre en la convocatoria que rige la acción formativa que ha dado lugar a estas actuaciones), hace surgir serias dudas a esta institución sobre que el sistema tan vagamente definido garantice suficientemente la participación de las personas con discapacidad en las acciones del sistema de formación profesional para el empleo en los términos en que resulta exigible, conforme a lo dispuesto en la referida Ley 30/2015.

Por otra parte, la accesibilidad y la participación de las personas con discapacidad no siempre se garantiza con la presencia de personal de apoyo al docente, sino con ayudas técnicas y con materiales específicos de apoyo, cuya consideración como indirecto y, en consecuencia, como gasto subvencionable, resulta dudoso.

Es también relevante la ausencia de datos en la Comunidad de Madrid de las personas con discapacidad en situación de desempleo, que han solicitado personal de apoyo u otras medidas y adaptaciones, para participar en acciones formativas y de las medidas de apoyo efectivamente aplicadas para que su participación sea efectiva.

Esta institución ha dado traslado a la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de estas consideraciones y de su discrepancia con el criterio mantenido por dicha Administración, respecto de la idoneidad del sistema establecido para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a las acciones formativas del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (19002263).

Programa de inserción socio-laboral de víctimas de violencia de género

En los informes precedentes se han reflejado de modo detallado las actuaciones realizadas por esta institución desde el año 2014, tras constatar la falta de créditos

específicos para atender la obligación establecida en el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género, aprobado por Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, de sufragar becas por la participación en cursos de formación profesional para el empleo e incentivos al desplazamiento, para compensar diferencias salariales.

El Pacto de Estado en materia de violencia de género, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 28 de septiembre de 2017, contempla específicamente la obligación de potenciar el plan de inserción laboral de las víctimas de violencia de género.

Como se señaló en el informe del año anterior, el Plan Anual de Política de Empleo para 2018 incluía el Programa común de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género, pero no especificaba la partida presupuestaria destinada específicamente a financiar este programa. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 dedica la disposición final sexta al cumplimiento del Pacto de Estado en materia de violencia de género, y establece un incremento presupuestario total de 200 millones de euros para las nuevas o ampliadas competencias del Estado, ayuntamientos y comunidades autónomas dentro de ese Pacto de Estado.

En el curso de este año no se han recibido quejas de víctimas de violencia de género en relación con el incumplimiento de las administraciones de sus obligaciones para favorecer su inserción sociolaboral. No obstante, la lucha contra esa violencia debe ser una prioridad de todos los poderes públicos y la inserción sociolaboral es esencial para que las víctimas puedan recuperar su autonomía personal y ejercer en plenitud los derechos que les corresponden. Por ello, a pesar de no haberse recibido quejas individuales, debe incidirse en la necesidad de mantener la dotación presupuestaria de los programas tendentes a cumplir con esta finalidad (14021120).

Otras cuestiones referentes a la impartición de acciones formativas

En el informe correspondiente al pasado año se reflejaron con detalle las actuaciones seguidas por esta institución ante la negativa del **Servicio Público de Empleo Estatal** a facilitar a una organización sindical que había impartido cursos de formación para el empleo el acceso a las actas de inspección levantadas, con motivo de unas concretas visitas de seguimiento.

Finalmente, el Servicio Público de Empleo Estatal ha atendido la petición del sindicato, y le ha dado vista del expediente y acceso a la documentación requerida, con lo que se han concluido estas actuaciones (17026147).

En el curso del presente año han continuado recibiéndose numerosas quejas de empresarios disconformes con el procedimiento para la reclamación de bonificaciones indebidas en la cuota de la Seguridad Social por la impartición de acciones formativas. En todos los casos se trata de empleadores a los que se reclama la devolución de la bonificación años después de haberse realizado la acción formativa, al haber detectado la Administración irregularidades en su impartición, que son imputables a la entidad de formación, y cuyo conocimiento y control está fuera de lo que razonablemente es exigible al empresario.

En el informe del pasado año, se dejó constancia de las últimas actuaciones realizadas en relación con este asunto. Como consta en dicho informe, tras las actuaciones seguidas ante el Servicio Público de Empleo Estatal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, esta institución dirigió dos sugerencias a la **Tesorería General de la Seguridad Social,** en las que reiteraba las dudas, ya expuestas a los organismos antes mencionados, acerca de que el procedimiento para la determinación y reclamación de bonificaciones garantice suficientemente los derechos de defensa de los afectados, y de que la motivación de los actos administrativos fuera suficiente. Asimismo, se ponía de manifiesto la disconformidad con el criterio seguido para levantar el acta de infracción.

El informe remitido por la Tesorería General de la Seguridad Social pone de relieve que en los supuestos examinados las alegaciones de los interesados no desvirtúan los hechos probados por la inspección de trabajo, recuerda que la motivación de los actos administrativos puede ser suficiente, aun cuando sea escueta, y señala la posibilidad que tiene expedita el interesado de oponerse a la resolución de reintegro y sanción mediante la interposición del correspondiente recurso en sede judicial, como fundamentos para no entrar a valorar las sugerencias de esta institución.

A la vista de ello, se considera procedente hacer constar en este informe la conveniencia de examinar en profundidad el procedimiento de control de estas bonificaciones y determinar, en su caso, la introducción de las modificaciones necesarias para delimitar las responsabilidades por la indebida realización de la acción formativa y garantizar debidamente las exigencias de audiencia, motivación y ejercicio de recursos por parte de los administrados (18008763, 19000781 y 19011770, entre otras).

También este año han continuado las actuaciones de esta institución en relación con el incumplimiento de la Junta de Andalucía de la obligación de pago de las ayudas de alojamiento, manutención y transporte a las que tienen derecho los desempleados que participan en acciones formativas subvencionadas por dicha Administración autonómica, conforme a la Orden de 23 de octubre de 2009.

La información sobre el estado de tramitación de estos procedimientos, solicitada en el mes de noviembre de 2018, ha sido finalmente recibida en el mes de octubre de 2019.

La **Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo de la Junta de Andalucía** puso de manifiesto su determinación para poner al día el trabajo pendiente, acumulado durante varios años. Afirmaba que para ello ha impulsado y desplegado actuaciones tendentes a reforzar los recursos humanos y materiales y de los procedimientos empleados en la gestión de las becas y ayudas individuales.

Estas medidas se han concretado en un plan de choque de 6 meses de duración, consistente en la incorporación, a partir del mes de agosto de 2019, de 114 funcionarios interinos en las 8 delegaciones territoriales, a las que corresponde la competencia de trámite y resolución de estos expedientes y en las intervenciones territoriales provinciales, encargadas de la fiscalización previa de los expedientes, en función de las necesidades detectadas en las distintas delegaciones territoriales, habida cuenta de la disparidad, respecto al volumen de expedientes de becas y ayudas, que se constata en cada una de ellas.

En cuanto a los recursos materiales, la consejería comunicó que se han mejorado los soportes informáticos empleados en el trámite y en la remisión de expedientes al órgano interventor, de forma que posibiliten un tratamiento masivo de los expedientes.

Señalaba que, además, se ha venido trabajando en la consecución de una unificación de los criterios de gestión y de fiscalización que aseguren la fiabilidad y objetividad de la información y de la gestión, dentro del marco normativo aplicable al reconocimiento del derecho a las becas y ayudas individuales y de las instrucciones de la Intervención General de la Junta de Andalucía para la fiscalización por muestreo de subvenciones y otras ayudas públicas.

Con relación a las medidas presupuestarias adoptadas, en el Presupuesto de 2019 el crédito consignado asciende a 12.906.481 euros, y en el Presupuesto de 2020, la previsión es de 10.000.000 euros. La consejería estimó que no existirá falta presupuestaria que impida hacer frente al pago de becas y ayudas reconocidas.

La consejería ofreció los datos sobre expedientes pendientes de resolver, desglosados por provincias. Dentro de cada una de ellas distinguía el número de expedientes en la intervención provincial, en revisión o estudio y pendientes de estudio. La información facilitada revelaba un descenso sustancial en el número de expedientes pendientes de resolver en prácticamente todas las provincias. Así, la consejería señalaba que, desde 30 de junio de 2018 a 30 de octubre de 2019, se han resuelto un total de 1.986 expedientes de becas y ayudas. Se aprecian, no obstante diferencias en el

volumen de expedientes pendientes en alguna de las provincias y en el ritmo de resolución para las que el informe no ofrece una explicación.

Por otra parte, el informe no permitía conocer la fecha de inicio de los expedientes que actualmente se están resolviendo y abonando. A título ilustrativo, tomando en consideración que las solicitudes se resuelven por orden de entrada, la información obtenida a partir de la tramitación individual de las quejas más recientes que esta institución está investigando individualmente refleja que en la provincia de Granada las solicitudes presentadas en el mes de mayo de 2013 se encontraban al finalizar el año 2019 pendientes de fiscalización previa. En la provincia de Cádiz, las solicitudes presentadas en marzo de 2012 se encontraban pendientes de resolver, sin que pudiera ofrecerse una estimación sobre la fecha de resolución.

Esta institución mantendrá abierta esta investigación con la finalidad de constatar la eficacia del plan de choque e instar, en su caso, el mantenimiento de las medidas de refuerzo personal y material o las modificaciones necesarias en la gestión de estos expedientes para la normalización de su tramitación (18009398, 19010193 y 19014719, entre otras).

En anteriores informes, se ha destacado que la Comunidad de Madrid no había regulado la concesión de ayudas de transporte, manutención y alojamiento a los trabajadores desempleados participantes en acciones formativas. Esta omisión determinó que esta institución, en los años 2016 y 2017, dirigiera a la **Consejería de Economía, Empleo y Hacienda** un Recordatorio de deberes legales y, posteriormente, una Recomendación, a fin de que se regulara esta materia.

Se ha pretendido dar respuesta a esta necesidad con la Orden de 11 de octubre de 2018, de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se establecen las normas reguladoras para la concesión directa de ayudas al transporte público interurbano a trabajadores desempleados que participen en acciones de formación profesional para el empleo financiadas con fondos públicos, a través del Consorcio Regional de Transportes de Madrid.

El pago de las ayudas para transporte público se realiza mediante recargas gratuitas de la tarjeta de transporte expedida por el Consorcio Regional de Transportes de Madrid.

La orden exige, como requisito para su concesión, residir en un municipio de la Comunidad de Madrid distinto de aquel en el que se desarrolla la acción formativa. Esta previsión deja sin posibilidad de percibir ayudas al transporte a los desempleados residentes en el municipio de Madrid que desarrollan la acción formativa en este mismo municipio, que constituyen el mayor número de receptores de estas acciones formativas.

La normativa estatal reguladora de estas ayudas no establece como requisito para ser beneficiario residir en un municipio distinto a aquel en el que se imparte la acción formativa. La necesidad de transporte para asistir a la acción formativa es el requisito determinante del derecho a la ayuda, correspondiendo a la Administración con competencias en políticas activas de empleo la fijación del modo de acceso, cuantía (dentro del límite máximo fijado en la norma estatal) y justificación de la ayuda.

Esta institución ha reiterado a la consejería que la concesión de estas ayudas constituye, en muchos casos, el presupuesto necesario para que los trabajadores desempleados, económicamente más desfavorecidos, puedan acceder a la formación. Son ayudas que se establecen precisamente para posibilitar que puedan participar en las acciones formativas, sin que les suponga coste económico.

Las dimensiones del municipio de Madrid hacen que, con carácter general, los desempleados participantes en acciones formativas precisen de transporte público para acudir desde sus domicilios hasta los centros de formación. Excluir a los residentes en el municipio de Madrid del acceso a estas ayudas les obliga a obtener tarjeta de transporte y recargarla a su costa, lo que no se compadece con su situación de desempleo ni encuentra justificación en razón de la finalidad de estas ayudas.

Tras tomar conocimiento de esta y otras consideraciones, la Comunidad de Madrid estima que el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, y la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, que constituyen el marco normativo estatal que regula estas ayudas, no imponen la concesión de las ayudas, sino que las prevén como mera posibilidad. No obstante, se ha comprometido a analizar en futuras convocatorias la viabilidad de extender estas ayudas a los desempleados que cursen actividades formativas en el mismo municipio en el que residen.

Esta institución proseguirá las actuaciones iniciadas, con la finalidad de que se modifique la Orden de 11 de octubre de 2018, como presupuesto necesario para que en futuras convocatorias de acciones de formación profesional para el empleo dirigidas a desempleados pueda regularse la concesión de las ayudas al transporte con la amplitud que esta institución considera exigible (19015511).

9.2.3 Otros asuntos

Inspección de trabajo

Como en años anteriores, han sido frecuentes las quejas recibidas en relación con la inspección de trabajo, las cuales suelen referirse a demoras en el inicio de las actuaciones comprobatorias e inspectoras. Esas demoras pueden afectar la eficaz comprobación de la denuncia, la falta de información sobre lo actuado tras la

presentación de la denuncia y la discrepancia con las decisiones adoptadas por los inspectores de trabajo.

En el curso de este año, se ha recibido la solicitud del Síndic de Greuges de Cataluña para que desde el Defensor del Pueblo se inste al Gobierno, para que se modifique el artículo 21.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y se reduzca el plazo máximo de nueve meses de que dispone la inspección de trabajo para el ejercicio de las actuaciones comprobatorias, por considerar que los administrados deben poder recibir una respuesta a sus denuncias en un plazo inferior.

Este plazo de nueve meses tiene como finalidad limitar en el tiempo las actuaciones comprobatorias de la actividad inspectora y el sometimiento a dichas actuaciones del sujeto inspeccionado, por evidentes razones de seguridad jurídica. Es por ello que el inicio del cómputo de dicho plazo no viene determinado por la denuncia, sino por la primera visita efectuada por la inspección al centro de trabajo o, en caso de requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado, por la fecha efectiva de la comparecencia.

Debe tenerse en cuenta, además, que el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aplica los principios de la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio a las actuaciones comprobatorias previas de la inspección de trabajo al establecer que el incumplimiento de ese plazo de nueve meses determina la caducidad y archivo de las actuaciones y hace decaer la posibilidad de extender acta de infracción o de liquidación, como consecuencia de tales actuaciones previas. La reducción del plazo legal del que dispone la Administración, para la realización de estas actuaciones comprobatorias, determinaría, por tanto, la disminución del plazo de caducidad de las actuaciones, y la eventual ineficacia de la acción inspectora.

Por otra parte, el plazo cuestionado establece el límite máximo de duración de las actuaciones comprobatorias, pero no afecta, limita o condiciona el momento de su inicio, que, al ser en todo caso de oficio, se produce en función de múltiples variables que han de valorarse caso por caso por parte de los servicios y unidades de inspección. Por otra parte, resulta evidente que, al tratarse de un límite máximo el plazo no debe agotarse, sino tan solo en aquellos casos en los que la complejidad del asunto lo requiera, y no puede entenderse ese plazo de nueve meses como un período de vacancia del que libremente dispone la inspección para proseguir sus actuaciones con independencia de su complejidad.

No parece, por tanto, que la minoración de ese plazo sea la vía adecuada para solventar las ineficiencias o dilaciones que puedan darse en las actuaciones inspectoras. El Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social se rige, en su organización y funcionamiento, conforme, entre otros, al principio de «eficacia y calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos», y los integrantes del personal del sistema «deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico».

Será, pues, la puesta en práctica de estos principios y deberes lo que debe orientar el ejercicio de las facultades organizativas que corresponden a la inspección de trabajo y, en su caso, a las unidades administrativas que la conforman. Son esos principios los que han de determinar los criterios de prioridad de las actuaciones inspectoras, particularmente las rogadas derivadas de denuncia, en atención no solo a su mayor o menor complejidad, sino a la necesidad de actuación inmediata que pueda apreciarse, a los objetivos marcados en sus planes de actuación o a otros criterios posibles, tomando en cuenta los recursos humanos de que dispone, para el mejor y más eficaz cumplimiento de las funciones que la inspección de trabajo tiene encomendadas.

En atención a estas consideraciones, se ha comunicado al Síndic de Greuges que no se ha estimado pertinente proponer la reducción del plazo establecido en el artículo 21.4 de la mencionada Ley 23/2015. Ello sin perjuicio de la constatación de que las dilaciones en el ejercicio de la actividad inspectora o cuando la denuncia ya difícilmente puede ser objeto de comprobación, es el objeto preciso de numerosas quejas, incluso aunque el inicio de las actividades comprobatorias se lleve a cabo dentro del plazo de nueve meses previsto en la ley (19020468).

En el año 2019, se ha dado por conclusa la investigación seguida ante la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde el año 2017, en relación con las actuaciones realizadas para perseguir el fraude a la Seguridad Social de sociedades cooperativas instrumentales, cuyos socios son realmente trabajadores autónomos.

La investigación se ha cerrado tras informar la inspección de trabajo de la apertura desde el año 2018 de cincuenta expedientes a estas sociedades, siendo expedientes de especial complejidad por el volumen de afectados.

Ha de ponerse de manifiesto, sin embargo, que esta institución pidió información a la **Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social** sobre el curso de estos expedientes y sobre las actuaciones que pudieran haberse llevado a cabo para impedir que estas empresas continúen desarrollando su actividad, dirigidas fundamentalmente a la tramitación del procedimiento para la descalificación de las

cooperativas, con la finalidad de evitar que trabajadores de buena fe continúen asociándose a las mismas. La referida dirección general ha recordado la sujeción al principio de legalidad y el deber de sigilo de sus actuaciones, y no ha facilitado a esta institución la información solicitada.

En este tiempo no se han recibido nuevas quejas de interesados en estos expedientes, ni se tiene conocimiento de nuevos hechos, circunstancias o dilaciones que justifiquen la continuidad de la supervisión de esta institución. No obstante, debe dejarse constancia de que la información que ha facilitado la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no ha respondido a lo que solicitó esta institución, y no puede considerarse suficientemente expresiva de lo actuado por la inspección de trabajo en este asunto, sin que la obligación de sigilo que debe guardar la inspección de trabajo en sus actuaciones justifique no facilitar a esta institución la información que se solicitó (17021318).

La Ley 23/2015 garantiza la efectividad de los principios de igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la actividad inspectora de la inspección de trabajo y seguridad social mediante una aplicación homogénea de la normativa del orden social.

En una queja planteada por una escuela de negocios, contra la que la inspección de trabajo extendió actas de infracción y liquidación por entender que todos los profesores y conferenciantes colaboradores externos debían ser considerados personal laboral y no profesionales independientes acogidos a una relación civil de arrendamiento de servicios. Sostenía que la práctica totalidad de empresas del sector se vinculan con su profesorado profesional colaborador, mediante la figura del arrendamiento de servicios y que había presentado denuncia contra siete entidades que mantenían ese mismo sistema de contratación.

En la queja se ponía de manifiesto que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social había informado de que se habían incoado las actuaciones inspectoras pertinentes de acuerdo con la programación de actuaciones de inspección, al tiempo que ponía de manifiesto que la acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública y que el denunciante no puede alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación.

El promovente afirmaba en su queja que tenía conocimiento de que las empresas denunciadas no habían sido inspeccionadas, apuntaba que ese modo de actuar podía ser contrario a la efectividad de los principios de igualdad de trato y no discriminación, en el ejercicio de la actividad inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y ponía de relieve que, esa presunta desigualdad de trato, situaba en peor situación económica a su empresa, en relación con las denunciadas y comprometía la continuidad empresarial.

Dado que lo cuestionado en este supuesto era la aplicación homogénea de la normativa del orden social y, en última instancia, la existencia de arbitrariedad se instó al **Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social,** a fin de que valorara la procedencia de facilitar al denunciante información que le permita determinar si había existido o no diferencia de trato frente a las empresas denunciadas y, en su caso, otras empresas del sector respecto de la naturaleza de la relación jurídica que mantienen con los profesores y conferenciantes colaboradores externos, y, en el supuesto de haberse dado este trato diferente, explicarlo mediante la necesaria motivación, como exigencia derivada del principio de interdicción de la arbitrariedad.

El Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social discrepó del criterio de esta institución, por entender que «no resulta legalmente posible facilitar información sobre sus actuaciones concretas a personas o entidades que no ostenten la condición de interesados en la medida que, tal acción, supondría una vulneración del deber de reserva específico, que solo cede ante los supuestos legalmente señalados y, evidentemente, en la remisión de información a los interesados en los procedimientos».

Sin cuestionar el criterio expresado, esta institución considera que no se han examinado en profundidad las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico de dar satisfacción al legítimo interés de la empresa, y al mismo tiempo, acreditar que no ha existido actuación arbitraria por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones inspectoras y sancionadoras, salvaguardando a su vez la obligación de observar secreto respecto de datos, informes y antecedentes obtenidos en el curso de sus investigaciones (18018703).

Salarios de tramitación con cargo al Estado

En la investigación seguida durante estos últimos años ante el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda, en relación con la resolución y pago de los expedientes de reclamación de salarios de tramitación con cargo al Estado, la **Secretaría de Estado de Justicia** estimó que, de mantenerse la dotación presupuestaria de 2018 (veinte millones de euros), al finalizar el ejercicio de 2019 se habría liquidado totalmente la deuda contraída por este concepto. Esta institución actualizará la información a lo largo de este año 2020 para comprobar si se han cumplido estas previsiones y si se han resuelto las persistentes demoras en la tramitación, reconocimiento y pago de estos expedientes.

En relación con el pago de los salarios de tramitación reconocidos, la demora en su abono efectivo genera a favor del acreedor intereses de demora en los términos que establece el artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, desde que el acreedor, una vez transcurrido el plazo de tres meses, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación. A lo largo de este ejercicio, esta institución ha

constatado la dificultad que encuentran algunos administrados para que la Administración cumpla con esta obligación de abono de intereses de demora.

En los casos examinados, la Secretaría de Estado de Justicia afirmó no tener constancia de la recepción de las solicitudes de abono de intereses de demora, lo cual pondría de manifiesto una deficiente gestión en el registro y traslado de las solicitudes que agrava la situación de quienes han padecido el retraso en el reconocimiento de su derecho al abono de los salarios de tramitación.

Esta institución ha remitido la documentación acreditativa de que los interesados presentaron las reclamaciones, ha instado la realización de las actuaciones necesarias para su localización y ha recordado al Ministerio de Justicia la obligación de dictar resolución expresa. A la fecha de cierre de este informe, se está a la espera de conocer el resultado de estas actuaciones (14004536, 14022098 y 15014094).

Lengua de las citaciones cursadas por los servicios de mediación, arbitraje y conciliación (SMAC) de Galicia

El artículo 15.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula la lengua de los procedimientos y dispone que, en las comunidades con lengua cooficial propia, la Administración pública instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de ellos que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente.

No obstante lo anterior, los servicios de mediación, arbitraje y conciliación (SMAC) de Galicia no siempre cumplen con esta obligación legal. Así, se ha detectado a través de distintas citaciones para actos de conciliación de estos servicios de A Coruña, Pontevedra y Santiago de Compostela, dirigidas a un empresario residente en Asturias, todas ellas redactadas en gallego, sin la preceptiva traducción al castellano. En alguno de estos casos se ha obviado incluso la petición expresa del interesado de que se le notificara la citación en castellano. Incluso cuando se ha atendido esta petición, las actas de conciliación se han redactado únicamente en gallego.

Esta institución ha dado traslado de estos antecedentes a la **Consejería de Economía, Empleo e Industria de la Xunta de Galicia,** con la finalidad de conocer el criterio fijado por esa consejería en relación con la lengua en la que los distintos servicios de mediación de la Comunidad Autónoma de Galicia cursan las citaciones para actos de conciliación dirigidas a personas que no residen en la Comunidad Autónoma de Galicia y redactan las correspondientes actas. A la fecha de cierre de este informe, se está a la espera de recibir la información solicitada (19020361).

Ausencia en el trabajo en supuestos de catástrofes naturales

Con motivo de las lluvias torrenciales que se han sufrido en el mes de septiembre en el sureste de España, se han recibido quejas de distintos ciudadanos en las que exponen que en una situación de peligro objetivo para su integridad física, y con recomendaciones de las autoridades competentes dirigidas a la ciudadanía de no usar los vehículos para desplazarse, se han visto obligados a optar entre acudir a sus puestos de trabajo, aun corriendo ese riesgo, o ausentarse, cumpliendo las recomendaciones de las autoridades de protección civil, pero debiendo renunciar ese día al cobro de su salario.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales no contempla expresamente la situación que plantean estos ciudadanos, en la que el trabajador no acude al centro de trabajo por existir dificultades en el trayecto o incluso recomendaciones de las autoridades de no uso del vehículo.

El artículo 30 del Estatuto de los Trabajadores reconoce el derecho del trabajador al salario cuando no puede prestar el servicio por causa imputable al empleador. En este caso, la causa por la que el trabajador no presta servicios no es imputable al empresario, por lo que conforme a este precepto el trabajador no conserva su derecho al salario. En todo caso, ha de estarse a lo pactado en convenio colectivo o a los acuerdos que puedan alcanzarse en este sentido entre empresario y trabajadores.

El Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas, enuncia en el artículo 6 medidas laborales y de Seguridad Social, pero no contiene una previsión que atienda la pretensión de estos ciudadanos.

La elección de una u otras medidas extraordinarias, de entre las que resulten material y jurídicamente posible adoptar para paliar las consecuencias de esta u otras catástrofes, es una manifestación de la acción de gobierno que corresponde ejercer al poder ejecutivo y que en cuanto tal no es susceptible de control por parte de esta institución. Sin perjuicio de lo anterior, esta institución considera procedente dejar constancia de las demandas de estos ciudadanos, toda vez que puede resultar razonable que en el marco de las medidas extraordinarias que se adoptan para paliar las consecuencias de catástrofes que impiden o dificultan a los trabajadores acudir a sus puestos de trabajo sin riesgo para su vida o integridad física, se arbitren medidas para garantizar que no sufran merma en sus salarios por esta causa (19017978 y 19017618).

Consecuencias laborales de cierre de centrales térmicas de carbón

El cumplimiento de los compromisos con la Unión Europea suscritos por España para el cierre de las explotaciones de carbón, en el marco del Plan de Cierre del Reino de

España, autorizado por Decisión de la Comisión Europea de 27 de mayo 2016, previsto en la Decisión 2010/787/UE del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, conlleva el cierre de las centrales térmicas de carbón asociadas a esa producción y los despidos de los trabajadores de esa industria.

En estos supuestos de cierre empresarial, son muchos los trabajadores afectados por los despidos. El cierre de las centrales térmicas priva a la comarca en la que están radicadas de uno de los principales dinamizadores económicos, lo que dificulta que estos trabajadores puedan encontrar un nuevo empleo en la zona.

Esta situación ha sido expuesta a esta institución por trabajadores de la Central Térmica de Andorra, ubicada en la provincia de Teruel. Según indican en su queja, el cierre de la central térmica aboca al despido a más de 400 trabajadores, la mayoría entre 40 y 60 años, que llevaban muchos años trabajando en dicha central, tras sucesivas subrogaciones contratados por empresas en régimen de subcontratación, sin que la empresa propietaria de la central térmica los tenga en cuenta en el plan de transición, ni en ningún plan social, y sin ofrecer alternativas a sus despidos.

La situación que afecta a estos trabajadores se enmarca principalmente en el ámbito privado. No obstante, esta institución ha estimado procedente dar traslado de su preocupación al **Ministerio de Transición Ecológica,** a los efectos de conocer los términos en los que pueda haberse interesado por la situación laboral de este colectivo de trabajadores.

En su respuesta, el Ministerio de Transición Ecológica explicó de forma detallada el marco jurídico en el que se procede al cierre de una central térmica. En cuanto a los efectos del cierre de la central térmica en la situación socio económica de la zona y su afección a los trabajadores, el informe puso de relieve que el emplazamiento de la central térmica está en el mismo entorno territorial que las explotaciones mineras de carbón, que cerraron el 31 de diciembre de 2018, por lo que se da una circunstancia especial que afecta a la vulnerabilidad de este colectivo de trabajadores de las subcontratas de las centrales térmicas.

En este contexto, el Ministerio para la Transición Ecológica compartía la sensibilidad expresada por el Defensor del Pueblo, en relación con dichos trabajadores. Por ello, está trabajando en el diseño de una Estrategia de Transición Justa, dentro del Marco Estratégico de Energía y Clima, configurado además por el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y el anteproyecto de Ley de Cambio Climático.

El informe señala que la Estrategia Nacional de Transición Justa, aprobada por el Consejo de Ministros el pasado 22 de febrero de 2019, se enmarca en un objetivo más amplio de transición a un modelo productivo y social más ecológico, abordando, por tanto, un espectro mayor de sectores económicos.

Además, indica que la estrategia incorpora el Plan de Acción Urgente para comarcas de carbón y centrales en cierre 2019-2021, con el fin de proporcionar una respuesta lo más ágil posible a las vulnerabilidades apremiantes que presentan estas zonas, siendo los convenios de transición justa la principal herramienta para la reactivación económica de los territorios especialmente vulnerables o afectados por los efectos e impactos de dicho cambio.

En particular, y por lo que se refiere a la central térmica de Teruel, el informe señalaba que está previsto en los próximos meses el diseño de un Convenio de Transición Justa para la comarca de Andorra-Sierra de Arcos (Teruel, Aragón), que comprenderá a los municipios de Alloza, Alacón, Ariño, Andorra, Crivillen, Gargallo, Ejulve, Estercuel y Oliete.

Asimismo, comunicaba que estaba trabajando, conjuntamente con la empresa propietaria de la central térmica y las organizaciones sindicales, para encontrar una solución al futuro de los trabajadores y su recolocación, y un plan de empleo para trabajadores de contratas, que permita dar una respuesta más ajustada a la situación de vulnerabilidad de los colectivos laborales de la zona.

El ministerio afirmaba que en tanto se diseñan los convenios de transición se estaba trabajando con la comunidad autónoma en el apoyo a nuevos proyectos empresariales en la zona a corto plazo.

Esta institución no puede en este momento realizar actuaciones en relación con este asunto, más allá de lo que ha quedado reflejado en esta investigación, toda vez que, como se ha señalado, la relación laboral de los trabajadores de la empresa es de carácter privado y de la información recibida se desprende que la finalización de las relaciones laborales y el cierre de la empresa se están desenvolviendo dentro del marco legal.

En atención a lo expuesto, se han dado por conclusas estas investigaciones. Debe, en todo caso, dejarse constancia de la valoración positiva que merece la determinación del Ministerio de Transición Ecológica de fomentar nuevos proyectos empresariales en las zonas afectadas por el cierre de estas centrales y su preocupación por encontrar una salida laboral a sus trabajadores (19002940).

Condiciones laborales abusivas en dependencias de Patrimonio Nacional

En anteriores informes se ha hecho amplia referencia al criterio de esta institución sobre la necesidad de que las administraciones que contratan la prestación de servicios de su titularidad con empresas ejerzan su responsabilidad con la máxima diligencia, en el

marco de lo previsto en la ley y en el contrato de concesión del servicio, con la finalidad de que se garantice el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores.

En el curso de este año se ha tenido conocimiento de las denuncias efectuadas por varios trabajadores afectados por una discapacidad, que han sido contratados por una empresa y que realizan funciones de auxiliar de sala en el Palacio Real sobre las condiciones laborales presuntamente abusivas en las que están desarrollando su trabajo.

Aun habiéndose concertado estas contrataciones en régimen de derecho privado conforme a lo previsto en el artículo 59 del Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del **Patrimonio Nacional,** la naturaleza de entidad de derecho público de este organismo y muy especialmente la especial vulnerabilidad de los trabajadores afectados debido a su discapacidad ha determinado a esta institución a iniciar actuaciones con la finalidad de contribuir, en el ámbito de las competencias que tiene constitucionalmente asignadas, a la defensa de los derechos de este colectivo.

Patrimonio Nacional ha comunicado que la adjudicación del servicio se produjo a favor de una empresa y contempla la prestación a través de una empresa subcontratada que tiene entre sus fines integrar personas con discapacidad. Señalaba, además, que las cláusulas del contrato fijan como condición especial de ejecución el hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de Naciones Unidas sobre derechos de las personas con discapacidad.

El informe incide en que Patrimonio Nacional no tiene relación laboral alguna con este personal, ni determina sus condiciones de trabajo que es responsabilidad de la empresa adjudicataria. No obstante, tras la intervención de esta institución y la publicación en la prensa de la situación, ha realizado las comprobaciones necesarias para esclarecer los hechos denunciados.

Según comunicaba, en la revisión de documentos, ha detectado graves irregularidades. Ello ha determinado la aplicación de las penalidades previstas por el incumplimiento de las condiciones especiales fijadas en los pliegos de la contratación y la remisión de la información obtenida a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Patrimonio Nacional afirmaba que la empresa ha corregido su actuación y actualmente la situación se ha normalizado, por lo que se han concluido las actuaciones seguidas ante este organismo.

Esta institución valora positivamente que en los pliegos de contratación se haya incluido cono condición especial hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas, sobre los derechos de las personas con

discapacidad, como expresamente contempla el artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Ha de ponerse de relieve que Patrimonio Nacional ha actuado con la máxima diligencia, pero solo una vez hecha pública la vulneración de los derechos laborales de estos trabajadores. Debe, por tanto, insistirse en que no basta con la inclusión de estas condiciones especiales en los pliegos de contratación, sino que también resulta exigible que las administraciones mantengan la vigilancia para comprobar la efectividad de su cumplimiento. Esta exigencia es más evidente en supuestos como el examinado, en el que el incumplimiento de estas condiciones incide en los derechos de trabajadores con discapacidad (19018560).

10 POLÍTICA SOCIAL

Consideraciones generales

Este capítulo aborda las prestaciones y servicios, fuera del Sistema de Seguridad Social y generalmente enmarcados dentro de la acción social de las comunidades autónomas, a través de los que se protegen situaciones de vulnerabilidad y necesidad, como el desamparo durante la minoría de edad, la discapacidad, la vejez, la dependencia y la carencia de recursos para subsistir. Son asuntos que generan unas 1.000 quejas anualmente.

Al igual que en el capítulo relativo al Sistema de Seguridad Social, estos temas se refieren a los mecanismos de solidaridad con los que el Estado Social protege a sus ciudadanos frente a las situaciones de desventaja y desigualdad. Las comunidades autónomas, en sus respectivos estatutos de autonomía, han asumido la asistencia social, de conformidad con el artículo 148.1.20ª de la Constitución, por lo que a menudo esta presenta características heterogéneas. La acción social se sustenta en las diferentes leyes autonómicas de servicios sociales, que establecen los principios y derechos rectores, su estructura funcional y organizativa y las prestaciones básicas, sin que haya una ley básica como sucede en sanidad o educación. El análisis de conjunto resulta, por tanto, complejo, al estar la acción social desarrollada de 17 formas diferentes, aunque con similitudes. El sistema de protección de menores, en tanto afecta a la legislación procesal y civil, la atención a las personas en situación de dependencia y los derechos de las personas con discapacidad sí cuentan con una ley estatal común.

Se tratan en este capítulo las cuestiones relevantes suscitadas en 2019 con relación al sistema de protección de menores en situación de riesgo y desamparo, al título de familia numerosa, a la protección de los derechos de las personas con discapacidad, a la atención a las personas mayores y a aquellas en situación de dependencia, y a la protección a las personas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social. Este año se ha querido dar una especial relevancia, y así se refleja en la extensión de los correspondientes apartados, de un lado, a la incentivación del acogimiento familiar de menores frente al residencial, y de otro, a las prestaciones de rentas mínimas destinas a la protección de las personas en situación de pobreza o exclusión social. El Defensor del Pueblo considera preciso adoptar medidas que impulsen el acogimiento familiar y, por otra parte, estima preciso un sistema estatal integrado de rentas mínimas.

Además, del mismo modo que en 2018, ha de dejarse constancia de que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) sigue sin tener

capacidad para incorporar en un plazo razonable a todas las personas reconocidas como dependientes, pero sin prestación o servicio aprobados. En algunas comunidades autónomas, además, la valoración del grado de dependencia se demora en exceso. Con todo, lo más preocupante es que las personas con su situación de dependencia ya valorada y con su prestación o servicio reconocidos, han de esperar, a veces largos períodos de tiempo para acceder a ellos, bien por insuficiencia de recursos públicos o concertados para proporcionar los servicios reconocidos, o bien por falta de crédito para pagar las prestaciones económicas concedidas. El reto es, pues, llegar a la plena atención y al cumplimiento del plazo máximo legal establecido, lo que parece muy difícil sin una mejora en la financiación del Sistema.

Asimismo, debe subrayarse de nuevo que el «envejecimiento del envejecimiento» se mantendrá y se intensificará en los próximos treinta años. En ese contexto, un número suficiente de plazas residenciales para mayores en las que se preste una atención de calidad centrada en el individuo, su dignidad y sus derechos son aspectos prioritarios para el Defensor del Pueblo. Por otra parte, la vida en una residencia puede dar lugar a situaciones que afectan a la libertad, como son el ingreso involuntario de los residentes con deterioro cognitivo o psíquico, las sujeciones físicas o la restricción de visitas. El conjunto de problemas que plantean estas circunstancias hace necesaria una ley orgánica que delimite las circunstancias extraordinarias vinculadas a la salud y al deterioro físico y mental en las que las personas de edad avanzada pueden tener que asumir limitaciones al ejercicio y realización de algunos de sus derechos fundamentales más básicos: principalmente, su libertad personal y de movimientos y su derecho a la intimidad.

Por último, respecto a los derechos de las personas con discapacidad, cabe destacar aquí que en 2019 no se han producido avances significativos en la aprobación del nuevo baremo de valoración de la discapacidad, pieza fundamental para acceder a la protección social dispensada por las administraciones públicas, que, sin embargo, no acaba de ver la luz. Los trabajos llevan en curso muchos años y no deben demorarse más. Es, además, necesario que las comunidades autónomas tomen medidas adicionales, respecto a la organización y los medios humanos y materiales cuando se demoran estructuralmente los procedimientos de valoración o se produzcan prolongadas listas de espera. La atención temprana exige también un esfuerzo por parte de las comunidades autónomas.

Sigue, asimismo, pendiente la reforma legal de la modificación judicial de la capacidad de obrar para pasar de un modelo de sustitución de la voluntad a un modelo de apoyo y complemento en la realización de actos y la adopción de decisiones, que se proyecte únicamente donde sea estrictamente necesario.

10.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES

10.1.1 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo

El sistema de protección de menores se apoya en unas potestades muy contundentes atribuidas a los servicios sociales municipales y a las entidades públicas de protección (dependientes de la Administración autonómica). Cuando los padres o tutores no cumplen adecuadamente con las obligaciones derivadas de la patria potestad, está previsto legalmente que las administraciones desplieguen una serie de mecanismos de seguimiento, supervisión e intervención.

Las administraciones públicas competentes en protección de menores desarrollan, pues, actuaciones de gran importancia y trascendencia para la vida y la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desamparo hasta su mayoría de edad.

En la fase inicial de la intervención, salvo en casos de emergencia, los servicios sociales deben intentar que se solucionen los problemas detectados a través de planes de intervención sociofamiliar. Cuando esto no es viable o no se alcanzan los resultados deseables, la Administración autonómica debe adoptar medidas de protección del menor.

La resolución de desamparo por la que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 172 del Código Civil y en el artículo 18 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la entidad pública asume la tutela de los menores cuando estos queden privados de la necesaria asistencia moral o material, debido al incumplimiento o al imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección derivados de la patria potestad, conlleva la suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria. Se trata de un acto ejecutivo de forma inmediata, e implica que los padres deben proceder a la entrega del menor, aunque impugnen la resolución.

La importancia de esta potestad, que supone la separación del niño de su núcleo familiar y su acogimiento, en muchos casos en un centro desconocido para él o en una familia de acogida de urgencia, durante el tiempo necesario para estudiar su situación en profundidad y adoptar las medidas que resulten más adecuadas a su caso particular, requiere una especial sensibilidad y atención por parte de los órganos que la tienen atribuida, así como un cuidado cumplimiento formal y material de las normas, con el fin de evitar vulneraciones de derechos.

A lo anterior se suma que los afectados, para oponerse y revertir la decisión administrativa, deben iniciar un proceso judicial civil denominado «de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores», regulado en el artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por ello, a criterio del Defensor del Pueblo, los servicios sociales y las entidades públicas de protección deben extremar en sus actuaciones el respeto a las normas, con el fin de evitar posibles vulneraciones de los derechos de las partes implicadas, teniendo siempre presente la exigencia legal de suficiente gravedad respecto a las causas que justifican la declaración de desamparo de un menor, así como su valoración y ponderación conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Por las mismas razones, las administraciones deben motivar las circunstancias que justifican el desamparo. Una motivación reforzada permite a los interesados conocer los factores que pueden influir en el futuro de la relaciones con sus hijos y oponerse a la resolución. Facilita, además, la labor del ministerio fiscal y de los tribunales en el ejercicio de sus labores de vigilancia y supervisión.

Las decisiones de las entidades públicas de protección responden a criterios técnicos en los que, entre otros factores, se evalúa la capacidad de los progenitores para atender adecuadamente a los hijos, los apoyos que en su caso puedan recibir y el vínculo que existe entre los menores y sus padres. Dichos aspectos son difícilmente valorables desde una institución como el Defensor del Pueblo. No obstante, con carácter general, esta institución recuerda a la Administración las obligaciones legales arriba referidas y otras cuestiones como la importancia de informar detalladamente a los padres sobre la resolución y la situación de los menores y sobre los motivos de las posibles medidas y las implicaciones que estas pueden tener. Asimismo, esta institución hace hincapié ante las entidades públicas de protección en el respeto al derecho de visitas familiares y a una comunicación fluida con los progenitores, salvo que existan causas motivadas que justifiquen su limitación o suspensión, y la exigencia de revisión de las medidas adoptadas en función de los posibles cambios que se hayan producido en las circunstancias familiares.

Las demoras en resolver las solicitudes de visitas con los hijos o hermanos, la disconformidad con la resolución de la Administración, al no quedar suficientemente motivadas las razones de separación de los menores, o el desconocimiento de las actuaciones que deben realizar los progenitores, tutores o guardadores para recuperar la custodia de sus hijos, son todos temas recurrentes en las quejas, que no siempre reciben una respuesta ágil por parte de las entidades públicas a las que el Defensor del Pueblo solicita información.

La mayor parte de las actuaciones iniciadas se acaba finalizando al constatar que existe un pronunciamiento judicial. Son muchos los padres que, cuando se dirigen al Defensor del Pueblo, no hacen mención a que tienen en curso un procedimiento judicial o que incluso existe ya un pronunciamiento que impediría la actuación de esta institución, lo que obliga a suspenderla cuando ya se encuentra en curso, en tanto el

ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde a los jueces y tribunales en exclusiva (17023649, 18010623, 18014457, entre otras).

Otros casos se concluyen al comprobar que la Administración ha actuado correctamente o ha rectificado su actuación (17010388, 17013311, 17021422, entre otras).

Acogimientos familiares

La preferencia por el acogimiento familiar frente al residencial cuenta con un enorme consenso legal, científico y profesional. De hecho, tras la reforma legal de 2015, tanto el mantenimiento del menor en su familia de origen, como la prioridad del acogimiento familiar frente al residencial en caso de que ello no sea posible, son principios rectores del sistema de protección de menores.

Sin embargo, preocupa al Defensor del Pueblo, y así lo refleja en sus informes desde hace varios años, el elevado número de niños que el sistema de protección de menores todavía acoge en el modelo residencial.

Si bien hay compromiso institucional con el acogimiento familiar y el sistema de protección avanza lentamente en esa dirección, el cambio del modelo no se ha conseguido más de treinta años después de la introducción de la figura en el Código Civil en los años ochenta.

De acuerdo con el *Boletín de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia*, que publica el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, el número de acogimientos familiares fue 19.641 en 2016, 19.004 en 2017 y 19.545 en 2018. Los acogimientos residenciales fueron 14.104 en 2016, 17.527 en 2017 y 21.283 en 2018. Este incremento del acogimiento residencial en los últimos años, con el fuerte repunte producido en 2018, probablemente se explique por una intensificación en la llegada de menores extranjeros no acompañados.

Las estadísticas publicadas reflejan, además, que a lo largo de los años no se han producido reducciones significativas de la proporción de acogimientos residenciales en favor de los familiares. Es verdad que el total de acogimientos familiares se ha mantenido en unas cifras relativamente estables, y también es cierto que hasta 2018 era superior al número de acogimientos residenciales en el sistema de protección de menores.

No obstante, los porcentajes de cada tipo de acogimiento no distan mucho entre sí, lo que lleva a concluir que el acogimiento familiar no predomina ni es el prioritario como medida de protección (2016: 58 % familiares frente a 42 % residenciales; 2017: 52 % familiares y 48 % residenciales; 2018: 48 % familiares y 52 % residenciales). En

suma, las cifras ponen de relieve que, en términos proporcionales, el acogimiento residencial ha tenido y sigue teniendo más peso del que exigen la ley y el consenso científico y profesional.

Además, las cifras indican que 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 (16.878 en acogimiento residencial frente a 4.058 en familiar en 2017, y 23.172 en acogimiento residencial frente a 3.991 en acogimiento familiar en 2018). Puede concluirse que la entrada en el sistema de protección se produce a través del acogimiento residencial y no del familiar, lo que de alguna manera refleja el fracaso del acogimiento familiar de urgencia.

En estas cifras hay también que tener en cuenta que en España, dentro del acogimiento familiar, el acogimiento en familia extensa engrosa las cifras en mucha mayor medida que el acogimiento en familia ajena. Según los datos, en 2017, 12.748 fueron acogimientos en familia extensa frente a 6.256 en familia ajena, es decir, de los acogimientos familiares, el 67 % se produjeron en familia extensa y solo el 33 % en familia ajena. En 2018, la proporción era 64 % y 36 %, respectivamente (familia extensa 12.567; acogimientos en familia ajena 6.978).

Todo lo anterior demuestra que el acogimiento en familia ajena tiene un peso menor en el conjunto del sistema y encuentra todavía muchos obstáculos. Sin un mejor y mayor desarrollo del sistema de acogimiento en familia ajena, el sistema de protección se verá obligado a utilizar el acogimiento residencial para muchos menores de edad durante mucho tiempo.

Por otro lado, la familia extensa supone en España un valioso recurso que no está adecuadamente tratado. La familia extensa hace frente al acogimiento de sus nietos, sobrinos, parientes y allegados desde una posición que con frecuencia es muy precaria. Existen carencias económicas y materiales, pero también de recursos psicopedagógicos de apoyo.

De todo ello se desprende que las administraciones públicas competentes han de adoptar políticas integrales destinadas a apoyar a las familias de acogida. En esa dirección, en el último informe anual, el Defensor del Pueblo dio traslado de la actuación iniciada con la Comunidad de Madrid para conocer las medidas que tenía previsto adoptar con el fin de priorizar los acogimientos familiares, en la que además se solicitaron diversos datos para conocer la situación de los acogimientos en esa comunidad autónoma (tipos de acogimiento, número de acogimientos y de familias acogedoras, medidas para potenciar los acogimientos familiares y campañas de divulgación en medios de comunicación, dificultades para priorizar los acogimientos familiares, experiencia en acogimientos profesionalizados, altas en acogimiento

residencial tras ser declarados en desamparo, centros de la red de protección de menores).

En 2019, el Defensor del Pueblo inició también una actuación de oficio con las demás comunidades autónomas, en la que solicitaba la misma información y hacía hincapié en conocer las medidas que habían adoptado o tenían previsto adoptar para incentivar los acogimientos familiares, aumentar la captación y selección de familias de acogida, así como para mejorar la formación y el apoyo. Todas ellas han ido enviando sus informes, excepto Cataluña. Del conjunto de respuestas se concluye en síntesis.

- El número de familias acogedoras con carácter general es insuficiente para el número de menores en situación de desamparo; en todas las comunidades autónomas se realizan campañas de divulgación del acogimiento familiar y captación de familias.
- Existen mayores dificultades para encontrar familias en los casos de mayores de 7 años (algunas comunidades autónomas sitúan la dificultad en mayores de 10, y otras en los adolescentes de 15 a 17), grupos de hermanos o menores con necesidades especiales por presentar circunstancias como discapacidad, problemas graves de salud, trastornos psiquiátricos, trastornos de conducta o ser menores extranjeros no acompañados.
- Las comunidades autónomas se muestran de acuerdo en que habría que desarrollar los acogimientos profesionalizados, al menos para estos casos de especial dificultad. Pero, a la vez, indican que no han desarrollado esta figura al presentar problemas para su encaje legal y laboral con la entidad pública de protección (alta e inscripción en la Seguridad Social y tipo de contrato).
- Las cuantías de las prestaciones y ayudas que reciben las familias acogedoras son escasas, y eso hace que el sistema dependa casi en exclusiva del altruismo de las familias oferentes, el cual, a juicio de esta institución, es imprescindible pero no suficiente si se quiere que el acogimiento familiar sustituya al residencial, o al menos reducir de forma significativa el residencial en el conjunto del sistema.
- Asimismo, se aprecia insuficiencia y falta de adecuación de los recursos de apoyo y acompañamiento a las familias acogedoras.

En aras de reducir sensiblemente el acogimiento residencial a favor del familiar, el Defensor del Pueblo considera que serían necesarias medidas adicionales que incentivaran el acogimiento familiar. En concreto, sería necesario mejorar las ayudas, dar más y mejor apoyo, así como formación a las familias acogedoras, aumentar el número

de familias capacitadas para acogimientos especializados y desarrollar el acogimiento profesionalizado.

En esa dirección, esta institución ha solicitado nueva información a cada una de las consejerías competentes para aclarar algunas cuestiones relativas a los requisitos para ser familia acogedora, las compensaciones económicas y los recursos de apoyo existentes para dichas familias, el desarrollo de los acogimientos profesionalizados y las campañas de captación previstas (16010175, 19004334 y relacionadas).

Por otro lado, se sigue teniendo conocimiento de casos de menores que pasan varios meses o incluso años en una familia de acogida de urgencia y la Administración decide, como medida más adecuada para el menor, la adopción por otra familia siguiendo los protocolos establecidos con carácter general, sin dar opción alguna a la familia que ha creado un apego sólido con el menor, lo que en ocasiones puede no coincidir con su interés superior e incluso causarle sufrimiento por los cambios que se producen en su vida. Ello conlleva el inicio de actuaciones con las administraciones competentes pero, en muchos casos, la cuestión se sustancia finalmente en vía judicial (18000163).

Las dificultades para buscar la solución más adecuada en cada caso concreto pueden ser de distinto orden, pero la Administración tiene la obligación de priorizar el interés superior del niño sobre el resto de posibles intereses afectados. Tal como recoge la Observación general n.º 14 (2013) del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, «el concepto de interés superior del niño es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales. En lo que respecta a las decisiones particulares, se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en función de las circunstancias específicas de cada niño en concreto».

En las actuaciones seguidas con la entonces **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia,** que había asumido la tutela de un menor de un año, sin que la cuidadora, que residía en Madrid con el niño, tuviera conocimiento de ello hasta meses más tarde, se puso de relieve que las decisiones se estaban tomando sin valoración individual de las circunstancias del menor, su desarrollo físico, su salud, su bienestar psíquico y su afectividad. Por ello, se formuló una Sugerencia a dicha consejería, que no la aceptó, alegando actuación improcedente de la acogedora. La tramitación quedó en suspenso al plantearse oposición ante el órgano judicial (19003949).

Tampoco resulta aceptable, ni ajustado al ordenamiento jurídico, que la carga de trabajo de los equipos que tienen encomendada la valoración de la idoneidad para el

acogimiento familiar de un menor suponga que la Administración tarde 15 meses en valorar a una abuela, mientras su nieta, una niña de 3 años, permanece en acogimiento residencial. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló a la **Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía,** dos recordatorios de deberes legales: el de resolver en los plazos establecidos y el de revisar cualquier medida de protección no permanente cada tres meses en casos de menores de tres años y cada seis meses respecto a los mayores de esa edad, tal como establece el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Además, se formuló una Recomendación para que adoptara las medidas de organización que resulten pertinentes para reducir el tiempo que se dilata la valoración de idoneidad de las familias o personas que se ofrecen para el acogimiento familiar de menores en sus distintas tipologías, con una especial incidencia en los ofrecimientos en familia extensa de los menores que se encuentren en acogimiento residencial (18015753).

Paso a la mayoría de edad de personas con necesidades especiales

En el informe del pasado año, se dejaba constancia de los problemas derivados del acceso a la mayoría de edad de aquellos menores que fueron tutelados por la Administración a causa, entre otras, de sus necesidades de atención especiales derivadas de un elevado grado de dependencia y discapacidad. Se dejaba constancia de que el Defensor del Pueblo había dirigido una Recomendación a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid,** a fin de que las posibles medidas a adoptar fueran valoradas con la antelación necesaria para garantizar que los menores con discapacidad en situación de desamparo no queden privados de la atención que estén recibiendo por su discapacidad y/o dependencia por el hecho de cumplir 18 años.

En su respuesta, la consejería ha dejado constancia de las medidas adoptadas para la garantía de los derechos del ciudadano al que afectaba el caso concreto, al tiempo que afirma que existe una coordinación continua para garantizar la transición de los menores con discapacidad con medidas de guarda o tutela a recursos de adultos, en los casos en que proceda a criterio técnico de la dirección general con competencia en materia de atención a menores.

Dado que en diciembre de 2019 cumplía 18 años el hermano del anterior, quien tiene también reconocido el grado III de dependencia y permanece tutelado por la Comunidad de Madrid, seis meses antes se iniciaron los trámites, informando a la familia de las implicaciones del cese de la medida de protección y de los trámites llevados a

cabo. En concreto, la Comisión de Tutela del Menor de la Comunidad de Madrid había puesto en conocimiento de la fiscalía la situación del menor, para que promoviera su incapacitación judicial total al estar próxima su mayoría de edad, y se nombrara tutora a la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos de la Comunidad de Madrid. Asimismo, en octubre de 2019, se comunicó la situación del menor a la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, tal y como se realiza con otros menores cuando está cerca su mayoría de edad, indicando la necesidad de que tenga plaza en un centro residencial de adultos.

La **Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad** afirma estar especialmente sensibilizada con estos menores con discapacidad que cumplen la mayoría de edad. Por ello, cuando no es posible el regreso al domicilio familiar o carecen de una familia, si bien la alternativa es un recurso residencial de adultos, se prorroga su estancia en los centros de protección de menores si no existen plazas en estas residencias. Las actuaciones continuaban en trámite en la fecha de redacción del presente informe, a fin de comprobar la solución dada a este caso particular (18000497).

Un caso similar se planteó con un joven que había estado tutelado desde los 13 años y al cumplir los 18 fue enviado a casa de su madre, sin recursos para atender su difícil situación. La madre manifestaba que desde que llegó a su casa tuvo una crisis agresiva diaria y que en dos meses había ingresado en cuatro hospitales diferentes. El joven tiene reconocido un grado III de dependencia y el Programa Individual de Atención (PIA) determina, como modalidad de intervención más adecuada para su atención, el servicio de atención residencial para personas con discapacidad. Al cumplir la mayoría de edad, y únicamente por dicho motivo, se vio privado de la atención social y sanitaria que venía recibiendo por su discapacidad y dependencia en un centro residencial y volvió a vivir con su madre, que carece de la capacidad necesaria para su atención. Estos hechos fueron puestos en conocimiento de la consejería y, dos meses más tarde la madre informó de que se había dado plaza a su hijo en un centro adecuado (19013541).

10.1.2 Centros

La situación del Centro de Primera Acogida de Menores de Hortaleza (Madrid), de la que se informó ampliamente en el informe anual 2018, no solo no ha mejorado desde el inicio de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo en 2016, sino que ha empeorado considerablemente, siendo crítica en la actualidad, tal y como se puede apreciar de los informes recibidos de la **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid,** de las quejas presentadas y de las noticias que con frecuencia aparecen en los medios de comunicación social.

La sobreocupación persiste y es excesiva desde hace años. Vulnera los derechos de los menores acogidos, hace que se incrementen los conflictos e impide la realización adecuada de las preceptivas intervenciones de valoración y educativas con los menores en tanto las tareas de organización del centro ocupan el tiempo y el espacio. Sin embargo, a pesar de los problemas puestos de manifiesto y de las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, la consejería no adopta las medidas que requiere esta situación.

Por ello, durante el año 2019, el Defensor del Pueblo ha continuado insistiendo a la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid en la necesidad de adoptar con urgencia medidas que den solución material y duradera a la primera acogida de menores y que se ajusten a los objetivos que recogen las normas de aplicación. También ha formulado nuevas recomendaciones para que se limite el número de plazas de los centros Isabel Clara Eugenia y Hortaleza al previsto inicialmente, ya que es el que permite su adecuado funcionamiento y la debida intervención socioeducativa en esa fase; que se creen nuevos recursos que sean suficientes para ubicar a los menores que se encuentren en primera acogida de forma que todos tengan asignada una plaza en la que puedan recibir la atención individualizada que precisan, y que exige el ordenamiento, incluida la sociosanitaria, la educativa y de ocio; y que se adopten medidas para evitar que el tiempo máximo de estancia en los centros de primera acogida supere los tres meses.

La consejería manifestó aceptar las recomendaciones formuladas y comunicó que estaba valorando distintas opciones para dar una respuesta a la necesidad de limitar el número de plazas en los referidos centros con la mayor premura posible. Sin embargo, no concretaba qué medidas se estaba planteando adoptar ni tampoco las fechas previstas para su puesta en marcha. En consecuencia, y como quiera que sigue sin solucionarse el problema de sobreocupación del centro de Hortaleza, lo que perjudica gravemente su funcionamiento y vulnera los derechos de los menores que allí residen, el Defensor del Pueblo ha trasladado a esa consejería que no puede considerar aceptadas sus recomendaciones en tanto no se proceda a su materialización (16005990).

10.1.3 Adopción

Organismos acreditados para la adopción internacional

Durante 2019, cabe reseñar que finalmente se ha aprobado el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional. Este reglamento, como se indicaba en el informe del pasado año, es una exigencia para el desarrollo de las nuevas funciones que la Ley 26/2015, de 28 de julio, encomienda a la

Administración General del Estado a través de la reforma de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional.

Tras la entrada en vigor del Reglamento de Adopción internacional, el 4 de julio de 2019, los Organismos Acreditados para la Adopción Internacional (en adelante, OAA), previo informe de la entidad pública en cuyo territorio tengan su sede, podrán ser acreditados por el Estado. Para poder desarrollar su actividad deberán estar también autorizados por el organismo competente en el país donde vayan a trabajar. Los OAA que no deseen tramitar nuevos ofrecimientos para la adopción internacional, continuarán trabajando para resolver los expedientes iniciados, al amparo de la acreditación de la entidad pública competente en materia de protección de menores.

El control y seguimiento respecto a las actividades de intermediación que vayan a desarrollar dichos organismos en el país de origen de los niños y niñas, corresponde a la Administración General del Estado si han obtenido esta acreditación. El control, inspección y seguimiento de estos organismos, con respecto a las actividades que vayan a desarrollar en el territorio de cada comunidad autónoma, corresponderá a la entidad pública competente en cada una de ellas, de acuerdo con la normativa autonómica aplicable.

10.2 FAMILIAS NUMEROSAS

A lo largo de 2019, se ha recibido un número considerable de quejas en las que los ciudadanos ponen de manifiesto su disconformidad con las consecuencias que la aplicación estricta de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, tiene respecto a su situación concreta. Así, entre otros, reiteran planteamientos como la desigualdad de las familias monoparentales con dos hijos frente a la familia de viudas o viudos con dos hijos; la exclusión del título de uno de los progenitores cuando no existe vínculo conyugal o la pérdida del derecho al título por parte de uno de los cónyuges tras la separación o el divorcio, aun en el caso de que la guarda de los hijos sea compartida.

La necesidad de modificación de dicha ley, a fin de introducir mejoras y adaptaciones a la evolución social, jurídica, económica y demográfica de las familias ha sido reconocida por los distintos gobiernos y es una exigencia recogida en 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. Dicho precepto exige al Gobierno que, en el plazo más breve posible, remita a las Cortes Generales, un proyecto de ley de reforma de la mencionada Ley 40/2003, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, contribuyendo a la redistribución de la renta y la riqueza de las familias.

No obstante, de los informes remitidos por la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales,** en 2019 y hasta la fecha de redacción de este informe, se desprende que no se habían producido avances significativos en los contenidos y propuestas de modificación de la citada ley (18009509, 18011287, 18011540, entre otras).

De otra parte, la citada disposición final quinta de la Ley 26/2015, reformó la vigente Ley 40/2003, de 18 de noviembre, al establecer que el título seguirá en vigor, respecto de los miembros de la unidad familiar que sigan cumpliendo las condiciones para formar parte de ella, aunque el número de hijos que cumplan dichas condiciones sea inferior al establecido en el artículo 2. Dicho precepto suscitó dudas respecto de la repercusión en las categorías, general o especial, en que se clasifican los títulos de familia numerosa.

En el informe de esta institución correspondiente al año 2017 se dejaba constancia de la Recomendación formulada a la **Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,** para que adecuase los criterios interpretativos sobre el mantenimiento del título y de la categoría, en tanto subsistan hijos con edad por debajo de aquella en la que se pierde el beneficio de familia numerosa, siguiendo así la interpretación que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía había hecho, en Sentencia de 14 de octubre de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. La Recomendación no fue aceptada, al efectuarse una interpretación discrepante de las sentencias que la fundamentaban y considerar que no existía jurisprudencia en sentido estricto. Las actuaciones se dejaron en suspenso a la espera del pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre el recurso de casación en interés de ley, promovido por la Junta de Andalucía.

Con fecha de 25 de marzo de 2019, el Tribunal Supremo dictó la Sentencia 409/2019, en la que, con desestimación del recurso de casación, fija el criterio interpretativo aplicable a la cuestión planteada. En el fundamento de derecho sexto señala que el párrafo segundo del artículo 6 de la Ley 40/2003, añadido por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, debe interpretarse en el sentido de que el título de familia numerosa en la circunstancia a que se refiere ese párrafo sigue en vigor no solo en su existencia, sino, además, en la categoría que antes ostentara.

Por ello, esta institución formuló nueva Recomendación a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** a fin de que adoptara, con carácter de urgencia, las medidas necesarias para adecuar los argumentos de interpretación del artículo 6 párrafo segundo de la Ley 40/2003, sobre el mantenimiento de la condición de familia numerosa, al criterio mantenido en la sentencia del Tribunal Supremo. La secretaría de Estado, en respuesta a la Recomendación, informó de que había dado traslado a los directores generales competentes de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla del informe de los servicios jurídicos del ministerio sobre el análisis de los efectos de la

mencionada sentencia, según el cual el criterio interpretativo que incluye la sentencia, en sentido contrario al que había venido manteniendo el ministerio, debe tenerse en cuenta por las administraciones concernidas (16013854).

Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que, en virtud del artículo 2.1 de la propia ley, 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, el Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio con las consejerías competentes. En la fecha de elaboración de este informe se habían recibido las contestaciones de la mayoría de las consejerías, salvo las de la **Generalitat de Cataluña.**

De los informes recibidos, se desprende que la mayor parte de las comunidades autónomas seguía el criterio recogido en las orientaciones del ministerio para una interpretación uniforme y, en consecuencia, mantenía el derecho a la categoría especial únicamente cuando la familia continuaba reuniendo los requisitos para ello con los hijos menores que permanecían en el título, reconociendo el título ordinario si el número de hijos menores era inferior. Únicamente la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias** aplica desde 2015 el criterio recogido en la sentencia. La **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunitat Valenciana** mantiene la categoría especial a las renovaciones presentadas desde la circular de 8 de agosto de 2017.

Las demás comunidades autónomas han informado de que con carácter inmediato aplicarán el nuevo criterio, si bien con diferencias en cuanto a la fecha de efectos del nuevo reconocimiento. Como se ha señalado, el Tribunal Supremo ha fijado un criterio interpretativo, pero no establece, de forma expresa, los posibles efectos retroactivos con que debe aplicarse dicho criterio. El informe de la Abogacía del Estado antes citado hace referencia a una posible aplicación de la sentencia en «grado mínimo», es decir, aplicar el criterio sentado por el Tribunal Supremo solo a los supuestos de renovaciones y mantenimiento de la categoría especial que se susciten a partir de ella. Y una posible aplicación en «grado máximo» que incluiría no solo la aplicación de dicho criterio a partir de ella, sino también la renovación de todos aquellos títulos que se renovaron indebidamente, desde la entrada en vigor de la reforma del discutido artículo 6, pasando las familias de categoría especial a categoría ordinaria al haberse reducido el número de hijos.

Así, entre las comunidades autónomas que realizan una aplicación más restrictiva se encuentra **Andalucía y Cantabria,** que solo reconoce los nuevos efectos a las familias que lo soliciten expresamente y desde la fecha de la solicitud. Por su parte, **Aragón,** que ya había propuesto una modificación para que se mantuviera la categoría especial, iniciará la revisión de oficio de las familias afectadas que recuperarán la

categoría especial desde la fecha de la sentencia. En el mismo sentido, **Castilla-La Mancha** iniciará actuaciones de oficio reconociendo la categoría desde la fecha de la sentencia (19008412, 19008413,19008416 y 19008417).

A favor de una interpretación en «grado máximo», es decir, reponiendo a los interesados que hubieran renovado el título a partir de agosto de 2015, en su derecho a mantener la categoría especial desde la fecha en que se produjo la renovación indebida, se han pronunciado **Canarias, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Illes Balears, Navarra** y las ciudades de **Ceuta y Melilla,** aunque con matices respecto a si deben solicitar la revisión los interesados o actuar la propia Administración de oficio. **Madrid, La Rioja, Región de Murcia y Comunitat Valenciana** informan que proceden a la revisión de oficio de todos los expedientes afectados.

En cualquier caso, conviene aclarar que el criterio interpretativo expuesto no afectaría a las pérdidas de categoría anteriores a la entrada en vigor de la reforma legal, como tampoco a aquellas debidas al incremento de los ingresos anuales de la familia o a la pérdida de la condición de persona con discapacidad de alguno de los hijos que en su momento computara doble (16013854, 19008414 y 19008415, entre otras).

No obstante lo anterior, cabe dejar constancia en este informe de una nueva tendencia jurisprudencial recogida en la Sentencia 479/2019, de 1 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la que, siguiendo los argumentos del Tribunal Supremo, hace referencia al espíritu de la ley y concluye lo siguiente: «[...] la dimensión constitucional de la protección a la familia y los hijos, el principio de no discriminación entre los hermanos, la realidad social existente y el espíritu y finalidad de la ley con la que se introdujo la reforma del art. 6.2 de la 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, conducen a la interpretación fijada por el Tribunal Supremo en la sentencia citada y con ello, a la revocación de la sentencia de instancia, la estimación del recurso contencioso-administrativo, la anulación de las resoluciones recurridas y a reconocer el derecho de los apelantes a la renovación de título de familia numerosa [...]». Título este que se había perdido dos años antes de aprobarse la reforma (19012415).

En otro orden de cosas, la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** ha aceptado una Sugerencia sobre el reconocimiento de la categoría de familia numerosa especial a una ciudadana que había tenido dos partos gemelares, de la que se daba cuenta en el anterior informe anual de esta institución (17010931).

Asimismo, es preciso señalar en este epígrafe que, como en años anteriores, se han recibido quejas relativas a las demoras en reconocer o renovar los títulos de familias numerosas. A este respecto, cabe destacar los excesivos retrasos constatados en Andalucía, de forma particular en la provincia de Sevilla. La **Consejería de Salud y**

Familias de Andalucía, ha informado de que, dadas las notables demoras en la resolución de las solicitudes en Sevilla (en el mes de junio de 2019 había aproximadamente 6.800 expedientes pendientes de resolución), el Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2019 aprobó un plan de choque para reforzar el personal correspondiente con siete personas. Además, se ha iniciado el procedimiento legislativo para la aprobación del anteproyecto de decreto por el que se regula el procedimiento de expedición, renovación, modificación o pérdida del título de familia numerosa, en Andalucía (19001616, 19009261, 19009289, entre otras).

10.3 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

10.3.1 Valoración discapacidad

Disconformidad con el grado reconocido

Como se ha indicado en anteriores informes, la calificación del grado de discapacidad responde a criterios técnicos unificados, fijados mediante los baremos recogidos en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre. Teniendo en consideración el carácter técnico de los correspondientes dictámenes-propuesta, y al carecer esta institución de medios propios para su evaluación, se consideran inicialmente válidos los elaborados por los servicios técnicos de la Administración. En este sentido, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han reiterado el evidente valor y legitimidad de los órganos de la Administración cuando promueven y aplican criterios resultantes de sus conocimientos especializados requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada.

Por ello, cuando los ciudadanos, en sus reclamaciones, hacen referencia exclusivamente a su disconformidad con el grado de discapacidad reconocido por el órgano administrativo competente, la intervención de esta institución se ve limitada, dado que la Administración alude en sus informes a evaluaciones de carácter técnico y a decisiones que se han adoptado en el marco del procedimiento legalmente previsto.

Sin embargo, esta institución ha de insistir en la necesidad de motivación tanto de los dictámenes técnico facultativos iniciales, como de las resoluciones de reclamación previa, al menos de manera que queden justificados los requisitos objetivos que no fueron estimados, pese a haber sido alegados por los interesados. La falta de dicha motivación deja al interesado en una situación de indefensión, al carecer de la información necesaria en el supuesto de presentar demanda ante los juzgados de lo social.

Por ello, se formuló a la entonces **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** la Recomendación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las resoluciones de los recursos de las reclamaciones previas contra la

resolución de valoración del grado de discapacidad reconocido, se ajusten a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siendo motivadas y congruentes con las peticiones formuladas por los recurrentes.

La Recomendación fue aceptada y la **Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad** puso de manifiesto que se articularán las medidas necesarias para mejorar las motivaciones de las valoraciones del grado de discapacidad en las resoluciones de los recursos de las reclamaciones previas contra la resolución de valoración del grado de discapacidad reconocido en los centros base (19001442).

Demoras en la tramitación

Durante el año 2019 se ha seguido recibiendo un número considerable de quejas en las que los ciudadanos reclaman por las demoras en la tramitación de la valoración de su grado de discapacidad. La procedencia de dichas reclamaciones es muy variada y afecta a distintas comunidades autónomas o a centros concretos de valoración.

Los amplios retrasos que se producen en las valoraciones de discapacidad conllevan unos perjuicios considerables para los ciudadanos, al impedir que accedan a los derechos o prestaciones que en atención a su situación de discapacidad pudieran corresponderles. En consecuencia, y de acuerdo con el mandato expreso contenido en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que obliga al Defensor del Pueblo a velar por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos, se han formulado recomendaciones y recordatorios de deberes legales a las administraciones responsables.

Así, cabe señalar que, pese al incremento de medios en los equipos de valoración y orientación, de los que informaba la **Consellería de Política Social de la Xunta de Galicia** en 2018, en 2019, se ha constatado la existencia de demoras de hasta dos años en la provincia de Pontevedra, por lo que el Defensor del Pueblo ha formulado un Recordatorio del deber legal de resolver en plazo (18016462, 18019674 y 19001609, entre otras).

Del mismo modo, tras constatar las demoras, superiores a dieciocho meses, que se estaban produciendo en la citación para la valoración del grado de discapacidad en la provincia de Alicante, se formuló un Recordatorio del deber legal de resolver en los plazos establecidos a la **Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunitat Valenciana,** al tiempo que se solicitaba información actualizada sobre las medidas que efectivamente se habían adoptado para mejorar la situación, tal como habían anunciado el pasado año.

La Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas afirmó estar preparando un conjunto de medidas encaminadas a agilizar la tramitación de expedientes de reconocimiento del grado de discapacidad. Estas medidas se concretan en los siguientes aspectos.

- Refuerzo de personal para mejorar la información y reducir los tiempos de espera. Los centros de las tres provincias han incrementado de forma estructural los equipos de valoración: 3 en Valencia, 2 en Alicante y 1 en Castellón. Cada equipo está formado por médico, psicólogo y trabajador social. También se habilitará un punto de información de la discapacidad en cada centro de valoración para resolver dudas y facilitar trámites. Estará atendido por un trabajador social.

- Optimización del funcionamiento de los centros de valoración agilizando la tramitación de determinados expedientes. Se propone la emisión de una tarjeta que reconozca la equiparación de la discapacidad con la incapacidad reconocida por la Seguridad Social.

- Mejora de los sistemas de tramitación y coordinación a cuyo efecto se ha aprobado la Orden 2/2019, de 16 de julio, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, de modificación de la Orden de 19 de noviembre de 2001, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

- Se consideran objetivos prioritarios establecer líneas de colaboración y de coordinación con los equipos médicos dependientes de la Conselleria de Sanidad Universal y de Salud Pública, para que sus informes de salud puedan servir de forma plena y eficaz en los expedientes y procedimientos de reconocimiento del grado de discapacidad.

- Agilizar el procedimiento y la gestión de la documentación mediante el acceso a información autorizada, interoperatividad, reconocimiento de validez e integración de informes sociales obrantes en expedientes de dependencia, etcétera.

- Coordinar actuaciones con la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación para implementar el servicio 012 con el objetivo de mejorar la información que se facilita a la ciudadanía y responder a toda la demanda de atención telefónica que se recibe.

El Defensor del Pueblo realizará un seguimiento de la efectividad de las medidas anunciadas en defensa de los derechos de los ciudadanos afectados, que como ha

sucedido en algunos casos se han visto privados de la pensión no contributiva de invalidez durante el tiempo que se ha demorado la tramitación de la valoración de discapacidad (18014015, 18015228, 18019257, entre otras).

En los distintos centros de valoración del **Principado de Asturias** también se han constatado demoras que superan ampliamente los plazos establecidos para resolver las solicitudes de valoración del grado de discapacidad. De las actuaciones realizadas se desprendía la existencia de notables retrasos en la citación de los interesados para valoración. Así, en el centro de Oviedo, el tiempo que transcurría entre la solicitud y la cita era de 15 a 17 meses, en función de los profesionales que debieran intervenir. En el centro de Avilés alcanzaba los 20 meses, en junio de 2019 este centro tenía 2.107 expedientes pendientes de cita.

Respecto a las medidas previstas para resolver los expedientes en los plazos previstos por la ley, la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias indicó que estaba a la espera de la modificación del catálogo de puestos de trabajo para proceder al incremento de personal y configurar nuevos equipos para los tres centros de valoración de personas con discapacidad.

El Defensor del Pueblo dirigió a la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias la Recomendación de adoptar con carácter de urgencia las medidas de dotación de personal y medios que resultaran necesarios, a corto y medio plazo, para dar respuesta a las solicitudes pendientes de valoración del grado de discapacidad y respetar los plazos previstos en las normas aplicables para las nuevas solicitudes que se presenten. Además, elevó a la consejería la Recomendación de realizar las actuaciones pertinentes para la modificación del catálogo de puestos de trabajo acorde con las necesidades existentes.

En su respuesta, la consejería puso de manifiesto que, con ocasión de la elaboración de los presupuestos para 2020, habían incluido las correspondientes propuestas. Las actuaciones continúan en seguimiento al elaborar el presente informe, con el fin de comprobar su puesta en marcha y efectividad (18016803, 19000577 y 19009696, entre otras).

En la **Comunidad de Madrid** se ha constatado también la existencia de demoras. Según informó la **Consejería de Políticas Sociales y Familia** no afectan por igual a todos los centros base de atención a personas con discapacidad, sino que depende de la demanda poblacional que haya en cada una de las demarcaciones territoriales. A este respecto, el Defensor del Pueblo ha tramitado reclamaciones con las siguientes demoras: de 3 a 4 meses en el centro base 2; de 7 a 8 meses en el centro base 8; hasta 9 meses en los centros 1 y 7, y un año de demora en el centro base 6.

Desde la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad se comunicó a esta institución que se había reforzado la plantilla existente mediante la creación de 26 plazas de diferentes categorías profesionales en todos los centros base de atención a personas con discapacidad, y se habían creado nuevos equipos de valoración en algunos centros (18019483, 19000761, 19007439, entre otras).

No obstante lo anterior, los ciudadanos vuelven a enfrentarse a nuevas demoras cuando lo que pretenden es acceder al certificado y/o tarjeta de valoración de discapacidad con el grado que les ha sido reconocido por sentencia, tras un proceso largo y en ocasiones costoso. Sobre este asunto, la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** informó de que las valoraciones modificadas por sentencia firme se ejecutan una vez que el centro base dispone físicamente de su sentencia y de su firmeza. Sin estos documentos, no es posible modificar la valoración ni, en consecuencia, emitir una nueva resolución.

Ilustra esta situación una sentencia relativa al grado de discapacidad del hijo de la interesada, firme desde el 10 de julio de 2018, lo que no se comunica al centro base hasta el día 1 de marzo de 2019, sin enviar a la interesada la resolución con la nueva valoración hasta el 18 de marzo de 2019. El Defensor del Pueblo formuló a la consejería el Recordatorio de deber legal de llevar a efecto las sentencias de reconocimiento de derechos de los ciudadanos, dentro del plazo de dos meses a partir de su firmeza (16016080).

Un Recordatorio similar fue remitido a la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha,** al constatar que hasta junio de 2019 no se había enviado a la interesada la resolución con la nueva valoración, que le había sido reconocida por sentencia del Juzgado de lo Social de Albacete, en materia de discapacidad y que había adquirido firmeza en enero de 2019 (19008835).

Respecto a las demoras de tramitación que se producen en la provincia de Toledo, la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha** informó de que el centro base de Toledo cuenta actualmente con 3 equipos técnicos de valoración. Dos de ellos ubicados en la ciudad de Toledo y el tercero ubicado en Talavera de la Reina. Durante los últimos meses, y de manera creciente en los tres años anteriores, ha habido un aumento importante en el número de solicitudes de los distintos procedimientos, debido a la entrada en vigor del decreto de tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad y movilidad reducida; y al incremento en el número de revisiones a instancia de parte vinculado a la eliminación de las tasas asociadas a las solicitudes de revisión del grado de discapacidad (Ley 3/2016, de 5 de mayo, de medidas administrativas y tributarias de Castilla-La Mancha). En conjunto, se ha producido un incremento del 15 % de solicitudes de revisiones a instancia de parte del año 2014 al 2017.

Por otra parte, en las convocatorias de procesos selectivos y en la nueva oferta de empleo público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y otros organismos, se han convocado plazas para personas con discapacidad que requieren un informe de compatibilidad con el puesto al que optan, así como un informe posterior de adaptación del puesto de trabajo (este último se realiza para cualquier persona que lo solicite a petición de su empresa). Con la publicación de la Ley 3/2018, de 24 de mayo, de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad, se hace necesaria la información, atención, valoración y asesoramiento a los beneficiarios de dicha ley, que según se estima, pueden llegar a superar las 35.000 personas en Castilla-La Mancha.

Por todo ello, desde esa consejería, y de cara a revertir esta situación, se están tomando medidas como la incorporación de nuevos profesionales a los equipos (18004941 y 18016629, entre otras).

La misma consejería, respecto a las demoras de más de un año detectadas en Ciudad Real, puso de manifiesto que se había debido a la falta circunstancial de personal, causada por procesos de jubilación y otras cuestiones laborales. A finales de 2019 se estaba dotando de estos profesionales y contaban con la mayoría de los trabajadores en sus puestos de trabajo. Por lo tanto, según la previsión del centro base, en breve se enviarían las citaciones para el reconocimiento del grado de discapacidad (19017053).

De otra parte, el Defensor del Pueblo consideró necesario remitir a la **Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía** el Recordatorio del deber legal de resolver, de forma expresa y en los plazos establecidos, cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, al constatar que las solicitudes de valoración de discapacidad presentadas en el centro base de Málaga tardaban alrededor de un año en resolverse (19010361).

El mismo recordatorio fue formulado al **Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Cataluña,** al comprobar que una ciudadana residente en Barcelona había tardado 11 meses en que se le reconociera el grado de discapacidad (19015712).

Otras demoras en distintos trámites ante los órganos competentes en atención a la discapacidad, como la demora de 11 meses en dar respuesta a la solicitud de acceso a un expediente, motivó también la formulación de un Recordatorio del deber legal de responder en los plazos establecidos a la **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid** (19010880).

Trabajos del nuevo baremo de la discapacidad. Valoración del grado de discapacidad y valoración del grado de dependencia

En los informes del Defensor del Pueblo de los últimos años, se ha hecho referencia a los trabajos que, según la información facilitada por el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO),** se habían elevado a la Comisión Delegada del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, así como de los nuevos grupos de trabajo, formados por técnicos de las comunidades autónomas y el IMSERSO, para la adecuación normativa y unificación de criterios para la aplicación del nuevo baremo de discapacidad.

Junto a los referidos trabajos, se valoran también las propuestas de las entidades del tercer sector y, de forma particular en este asunto, la propuesta del CERMI de asociar automáticamente el reconocimiento de un grado de dependencia con un porcentaje de discapacidad, a fin de evitar que el ciudadano deba someterse a varios procedimientos de valoración sucesivos, con el correspondiente ahorro de medios y tiempos. En el último informe remitido a esta institución por la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** sobre dicho asunto no se muestra partidaria de «un sistema basado en la asignación automática de un porcentaje de discapacidad asociado a un determinado grado de dependencia al entender que podría generar, potencialmente, gran cantidad de situaciones injustas debido a su carácter simplista y generalista, y para cuya corrección se exigiría establecer, sin duda alguna, tal cantidad de excepciones que harían inviable su aplicación práctica».

La Comisión Delegada del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en su reunión del día 2 de octubre de 2019, abordó este asunto con la idea de elevar ese nuevo baremo al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, si bien las reticencias mostradas por algunas comunidades autónomas motivaron que finalmente no se propusiera su elevación al consejo territorial y se quedara en seguir trabajando algunos aspectos.

Para ello, está prevista la constitución de dos grupos de trabajo. El primero de ellos está enfocado a que algunas comunidades autónomas lleven a cabo una serie de pruebas sobre la herramienta informática diseñada por el IMSERSO, para dar soporte a estas nuevas valoraciones. Se trata de un proceso que ya se ha puesto en marcha, y que comenzó con una formación previa, prevista para noviembre de 2019.

El segundo de estos grupos de trabajo ha de abordar las cuestiones diversas relativas a los procesos de valoración, en orden a conseguir mejoras. Entre otras, las que se refieren al contenido del nuevo real decreto, que se deberá tramitar para la aprobación y publicación definitiva del nuevo baremo, así como, si procediere, las

relativas al posible establecimiento de correlaciones entre las situaciones de discapacidad y las situaciones de dependencia, la composición de los equipos de valoración de la discapacidad (EVOs), el análisis de la finalidad que persiguen las personas que presentan la correspondiente solicitud para su valoración y otros aspectos relacionados con la gestión y los procedimientos de valoración de la discapacidad.

En cualquier caso, el Defensor del Pueblo entiende, como se ha venido poniendo de manifiesto en los últimos informes, que urge la aprobación del baremo de valoración de discapacidad, revisado y adaptado a las necesidades y avances científicos y sociales que se han producido en los últimos años y a los criterios internacionales CIF/OMS-2001, sin que en el año a que se refiere este informe se haya producido ningún avance significativo en este asunto. Los trabajos se prolongan desde hace años y no deben demorarse más tiempo (18004524, 18006413 y 19001442).

10.3.2 Atención temprana

La atención temprana se considera una actuación imprescindible para la atención integral y prevención de las discapacidades, debiendo comenzar en «la etapa más temprana posible», tal como señala el artículo 13 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social.

A lo largo de 2019, se ha puesto de manifiesto que, pese al incremento de plazas que la red de atención temprana de la **Comunidad de Madrid** ha experimentado en los últimos años, los recursos aún son insuficientes, dado el elevado número de solicitudes presentadas anualmente, unido al bajo índice de rotación de las plazas por la necesidad de tratamientos prolongados. Ello ha llevado a que existiera una lista de demanda de 2.259 menores de 6 años que tienen reconocida esta atención.

En este contexto, resulta relevante para el ciudadano poder disponer de información, en cada momento, de las perspectivas de acceso de sus hijos a este servicio, así como comprobar que se ha mantenido en todo caso el orden de prelación establecido. La Administración ha puesto de manifiesto que el número que ocupa un solicitante en la lista de espera puede ser un valor relativo y variable. Sin embargo, a criterio del Defensor del Pueblo, dicha circunstancia no puede justificar la carencia de información que los ciudadanos transmiten en sus escritos a esta institución y que ha quedado de manifiesto en las actuaciones realizadas.

La Administración debe presentar al ciudadano una gestión transparente, impulsada y reforzada de forma especial con los principios de publicidad activa que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Para ello, además de conocer los criterios de prelación en la adjudicación de las plazas, resulta necesario que se conozcan las adjudicaciones

realizadas y poder comprobar que se han asignado a niños que revisten mayor gravedad o cumplen cualquiera de los otros criterios de preferencia que ha establecido el órgano administrativo.

En consecuencia, al finalizar el año, esta institución formuló a la **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid** una Recomendación de dotar de transparencia al proceso de adjudicación de plazas en atención temprana a través de las fórmulas que se consideren más adecuadas, como la publicación periódica de la situación de las listas de espera y de las plazas adjudicadas en la correspondiente página web de manera clara, estructurada, accesible y comprensible (19017935 y 19020373).

10.3.3 Limitación de acceso a prestaciones por razón de edad

Las limitaciones de acceso, por razón de edad, a algunas prestaciones y servicios para personas con discapacidad, establecidas en distintas ordenes vigentes en la Comunidad de Madrid, suscitaron las pertinentes actuaciones ante la entonces **Consejería de Políticas Sociales y Familia,** que justificó la inclusión de un requisito general y excluyente de los mayores de 65 años por razones de distribución competencial interna (contemplada en el Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia).

El Defensor del Pueblo alegó la más reciente doctrina constitucional, de acuerdo con la cual, la edad solo puede fundar un tratamiento diferenciado cuando se cumplen rigurosas exigencias de justificación y proporcionalidad. Los criterios generales sobre la adecuación de determinado tratamiento a unas edades predeterminadas, y aún menos las razones de reparto interno de competencias, no deben excluir *a priori* a los ciudadanos que lo precisan, tan solo por haber cumplido una edad determinada (por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional número 3/2018, de 22 de enero).

Por todo ello, esta institución formuló a esta consejería dos recomendaciones. En primer lugar, recomendó que tuviera en consideración y ajustara el contenido de las órdenes sobre acceso a los centros, recursos y prestaciones para personas con discapacidad a los criterios recogidos en la doctrina constitucional, evitando la exclusión por mera razón de edad en el acceso a los mismos.

En segundo lugar, esta institución recomendó que se dieran las órdenes e instrucciones pertinentes para evitar la aplicación de las normas que puedan implicar una discriminación por razón de edad y/o de discapacidad de los solicitantes, hasta que estas se modifiquen, en los términos que establece la citada sentencia.

La **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid,** en respuesta a las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, deja constancia de su aceptación y de que, en consecuencia, procederá a realizar las correspondientes modificaciones normativas (18016687).

En el mismo sentido, se formuló a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** una Recomendación dirigida a que considerara y ajustara el proyecto de orden ministerial de regulación y acceso a los centros dependientes del IMSERSO, a los criterios recogidos en la doctrina constitucional, evitando la exclusión por mera razón de edad en su acceso. El **IMSERSO** ha informado de la aceptación de la referida Recomendación (18017617).

10.3.4 Personas con capacidad intelectual límite

Al finalizar 2019, el Defensor del Pueblo debe dejar constancia de la falta de cumplimiento del mandato contenido en la disposición adicional sexta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Dicha disposición, bajo el epígrafe «Medidas en favor de las personas con capacidad intelectual límite», establece lo siguiente: «[E]l Gobierno, en el marco de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad, y en el plazo de doce meses, presentará medidas de acción positiva dirigidas a promover el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite, que tengan reconocida oficialmente esta situación, aunque no alcancen un grado de discapacidad del 33 por ciento. Reglamentariamente el Gobierno determinará el grado mínimo de discapacidad necesario para que opere esta aplicación» (17013097).

10.4 ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES. CENTROS RESIDENCIALES

El envejecimiento de la población y la capacidad de respuesta a esta situación por parte de las administraciones, especialmente en materia de atención residencial, siempre está muy presente en las actuaciones del Defensor del Pueblo.

Precisamente el pasado año 2018, esta institución puso de manifiesto en su informe anual el resultado del examen que realizó en ese ejercicio sobre las residencias públicas y privadas de la tercera edad, en el conjunto del Estado.

De la información obtenida y de las actuaciones llevadas a cabo en 2019 se han podido ratificar toda una serie de conclusiones que se exponen más adelante.

Pero con carácter previo se ha considerado conveniente resaltar una serie de cuestiones que describen adecuadamente la situación de las personas mayores en España, para así conocer el conjunto de características que concurren en este importante sector social.

Para este fin, el Defensor del Pueblo ha tomado en consideración el estudio realizado por esta institución sobre *La situación Demográfica de España. Causas y Efectos*, presentado el pasado año en las Cortes Generales, y el informe *Un perfil de las personas mayores en España, 2020*, elaborado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)-Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS).

En ambos documentos se ponen de manifiesto algunas conclusiones, relacionadas con el envejecimiento, que pueden resumirse en que la esperanza de vida en España es una de las más altas del mundo, que las personas mayores aumentan en número y en proporción, así como que los recursos al apoyo familiar ahora son más complejos que hace treinta o cuarenta años.

Los datos así lo demuestran. Estas son algunas de las cifras más significativas:

- La esperanza de vida en España se ha incrementado de forma espectacular durante todo el siglo XX y a lo largo del presente, y hoy es una de las más altas del mundo.

  Según los datos de mortalidad ofrecidos por el INE, en 2018 las mujeres en España tenían una esperanza de vida, al nacer, de 85,9 años, y los hombres de 80,5 años (83,2, la media de ambos sexos).

  La clave de este aumento está motivado por el progreso en las condiciones sanitarias, sociales, económicas y la mejora en los estilos de vida.

- Las personas mayores aumentan en número y proporción. Según los datos estadísticos definitivos del Padrón Continuo (INE), publicados el 27 de diciembre de 2019, hay en España 9.057.193 personas mayores de 65 años, un 19,3 % sobre el total de una población de 47.026.208 personas.

  La misma fuente destaca que sigue aumentando la proporción de octogenarios, que ya suponen el 6,1 % de toda la población, y de centenarios que ascienden a 16.303. Esto pone de manifiesto un claro proceso de envejecimiento del propio envejecimiento.

  Además, según la proyección del INE (2018-2068), en el año 2068, sobre una población total en España de 48.531.614 habitantes, podría haber más de 14 millones de personas mayores de 65 años, el 29,4 %. Téngase en cuenta que a mediados del presente siglo aparecerán los mayores incrementos en el colectivo de mayores, al alcanzar la vejez los nacidos durante el *baby boom*.

- Los recursos al apoyo familiar ahora son más complejos que antaño. Hay que tener en cuenta las nuevas formas de convivencia, las diferentes modalidades de familia y la composición de los hogares que han cristalizado en las últimas décadas, que muestran un panorama en algunos casos novedoso.

  En consecuencia, la estructura de edad de la población y su proyección futura, junto con los cambios en los modelos de hogar y la mayor escasez de apoyos familiares, obligan a revisar las pautas de actuación en la atención social.

  Los cambios que se han producido poseen una extraordinaria importancia para el conjunto de la sociedad y para sus sistemas de articulación social. Lo son ahora y también lo serán en el futuro, como vienen anunciando las proyecciones de la población que se van conociendo.

Centrando la cuestión ahora en la atención residencial, España cuenta con 4,1 plazas de residencia por cada 100 personas mayores; en total, 372.985 plazas en 2019, según la base de datos de residencias de Envejecimiento en Red del CSIC, si bien indica que desconoce el nivel de ocupación, pero que este podría situarse entre el 75-80 %.

Hecha esta reflexión, se recogen a continuación las consideraciones y conclusiones globales sobre los aspectos que, a criterio de esta institución, requerirían una atención preferente por parte de las administraciones públicas, y que fueron remitidas de nuevo a las consejerías competentes.

A finales de 2019, se habían recibido la mitad de los informes solicitados a las comunidades autónomas **(Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Illes Balears, La Rioja, Región de Murcia, Navarra, las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa e IMSERSO, Ceuta y Melilla)** (17024279, 17024279, 17024285 y otras).

Con carácter general, las comunidades autónomas valoran positivamente la iniciativa y conclusiones del Defensor del Pueblo y aportan nueva información sobre los avances que se están produciendo, tanto respecto al incremento de plazas y servicios, como respecto a la aprobación de nuevas normas y la exigencia de protocolos de obligado cumplimiento.

Dispersión normativa sobre centros residenciales

En 2018 se señalaba que existe una gran dispersión normativa sobre centros residenciales y sobre los requisitos que deben reunir estos servicios para su autorización y acreditación, por lo que se alentaba a las comunidades autónomas a hacer un esfuerzo por actualizarla y armonizarla.

Mientras algunas comunidades autónomas han recibido favorablemente esta conclusión y señalan al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como órgano adecuado para liderar este proceso, otras reiteran su competencia exclusiva para regular esta materia.

Recopilación de datos

Algunas de ellas hacen referencia al desarrollo de aplicaciones informáticas dirigidas a este fin, otras no hacen referencia alguna a esta cuestión. El Defensor del Pueblo considera esencial que se mejoren los mecanismos de recopilación de datos, de forma que se pueda contar con estadísticas fiables y actualizadas respecto de los recursos de atención residencial disponibles, tanto en el ámbito de las comunidades autónomas como en el estatal.

Insuficiencia de plazas

Todas las comunidades autónomas que han contestado hacen referencia a los esfuerzos de creación de plazas en los últimos años y a la creación de nuevas en los próximos. Las listas de espera siguen, no obstante, siendo prolongadas.

Revisión al alza de ratios de personal

Respecto a las ratios de personal, la mayoría de las comunidades autónomas estaría de acuerdo con la revisión en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En dicho sentido, la **Dirección General de Mayores y Personas con Discapacidad de Castilla-La Mancha** señala que los datos interadministrativos de que dispone dicho órgano, seguramente facilitarán llegar a un consenso útil para su aplicación por todas las administraciones gestoras.

No obstante, la mayor parte de las administraciones también apunta a las posibles dificultades de financiación. **Castilla y León** pone de manifiesto que la revisión al alza supondrá un incremento en los costes de las plazas de atención a personas dependientes para las administraciones autonómicas, con lo que se debería garantizar el incremento de la financiación estatal a la dependencia que, a día de hoy, se encuentra muy por debajo de lo que establece la propia Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Castilla y León añade que, conforme a las investigaciones realizadas por esa comunidad autónoma, siendo importante la ratio, no es el factor esencial para dispensar una buena atención residencial.

Indica esa comunidad autónoma que el modelo de atención centrada en la persona, que asienta su base metodológica en la calidad de vida y la atención a cada individuo, organiza los centros en pequeñas unidades de convivencia, con estructura y dimensión de hogar, en la que convive un número reducido de personas mayores a las que se les proporcionan apoyos personalizados de acuerdo a sus necesidades y deseos, resulta más satisfactorio para los usuarios y trabajadores.

Por todo ello, afirma que la mayor parte de las veces las principales dificultades no son la cantidad de recursos humanos, sino el abordaje del cambio profundo que significa la atención apoyando el proyecto de vida de cada persona cuidada.

Otras comunidades autónomas hacen mención a normas aprobadas en el propio 2019, como el Decreto 126/2019, de 30 de julio, de centros residenciales para personas mayores en el ámbito del **País Vasco,** que establece el umbral mínimo de exigencia para los centros para poder actuar en el campo de la atención residencial a las personas mayores. O, en **Cantabria,** la Orden UMA/11/2019, de 14 de marzo, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los centros de servicios sociales especializados, y la Orden UMA/12/2019, de 14 de marzo, por la que se establecen los criterios y se regula el procedimiento para la acreditación de centros de servicios sociales destinados a la atención a personas en situación de dependencia.

Con estas normas se pretende actualizar y adaptar los requisitos de los centros de una manera más racional y, fundamentalmente, revisar sus plantillas de personal, para ofrecer una atención más adecuada a las personas usuarias.

Atención sanitaria

En conexión con las ratios de personal, debe dejarse constancia de que la atención sanitaria a las personas mayores que viven en las residencias depende del sistema de salud correspondiente.

El sistema residencial da una atención sanitaria a sus residentes de carácter general. En caso de que se detecten problemas o se necesite una atención más especializada, los residentes son derivados al Sistema Nacional de Salud.

Otro modelo de residencias de mayores, más propiamente socio-sanitario, que contara con una atención médica y de enfermería más amplia y extensa, o en el que al menos y dado el perfil muy dependiente de los residentes se aumentaran las exigencias a los centros de contar con más medios sanitarios, sería posible y quizá conveniente.

Pero en España no está organizado así, de forma general, para todo el sistema de residencias.

Ingresos involuntarios

En lo que se refiere a los ingresos no voluntarios, se constata, una vez más, que existe una gran inseguridad jurídica al depender las garantías últimas en esta materia de las buenas relaciones e implicación de los órganos judiciales y la fiscalía a la que corresponda actuar en cada caso. La **Diputación Foral de Álava** pone de manifiesto que los ingresos involuntarios se formalizan con frecuencia sin autorización judicial, dada la sobrecarga de trabajo de los juzgados.

Por parte de la **Diputación Foral de Bizkaia** se deja constancia de los criterios dispares en los órganos judiciales.

Según doctrina del Tribunal Constitucional, el ingreso por razón de trastorno psíquico de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí misma, aunque esté sometida a tutela, requiere autorización judicial, que debe ser recabada del tribunal del lugar donde resida la persona afectada.

Por consiguiente, se requiere autorización judicial en todo caso, no siendo suficiente la autorización del representante legal.

Al constatar que la normativa vigente en el **Principado de Asturias** contradice la referida doctrina, se ha recomendado a la **Consejería de Derechos Sociales y Bienestar** la modificación tanto del artículo 10.3 del Decreto 43/2011, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Autorización, Acreditación, Registro e Inspección de Centros y Servicios Sociales, como del artículo 6.g) de la Resolución de 22 de junio de 2009, por la que se desarrollan los criterios y condiciones para la acreditación de centros de atención de servicios sociales en el ámbito territorial del Principado de Asturias, de tal forma que se exija autorización judicial en todo caso cuando la persona usuaria no pueda manifestar su consentimiento.

Se han aceptado ambas recomendaciones, que serán incluidas dentro de la programación de modificación normativa de la consejería para el año 2020.

En la misma actuación, se ha recomendado a la consejería que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, facilite pautas de actuación a los servicios y centros sobre ingresos no voluntarios y pérdidas de capacidades cognitivas; en su respuesta afirma que se va a promover una actuación conjunta desde diversos departamentos de la consejería para establecer pautas de actuación común y unificada para los centros de titularidad pública.

Dichas pautas se aplicarán en el ámbito de los centros de titularidad privada con la forma jurídica adecuada (16014355).

Sujeciones físicas

Respecto a las sujeciones físicas, todas las comunidades autónomas coinciden en la necesidad de minimizar su utilización.

La regulación legal sobre el uso de sujeciones se ha modificado el presente año en **Cantabria,** pasando de un sistema en el cual se reconocía el «derecho a no ser sujeto a ningún tipo de restricción física o intelectual, por medios mecánicos o farmacológicos, sin prescripción y supervisión facultativa […]», a un sistema en el cual el uso de estas sujeciones, en todo caso, debe ser una medida excepcional, tal y como se regula en el artículo 6.s) de la Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (reformado por la Ley 11/2018, 21 diciembre, de medidas fiscales y administrativas con vigencia desde el 1 enero 2019) que reconoce el «Derecho a no ser objeto de ningún tipo de restricción física o intelectual, por medios mecánicos o farmacológicos».

Excepcionalmente, en tanto persista una urgente necesidad para la preservación de la integridad de la persona usuaria, sus cuidadores o terceras personas, los centros y servicios podrán aplicar medidas temporales de restricción física o intelectual, siempre con supervisión facultativa.

Esta medida será puesta en conocimiento del ministerio fiscal en el plazo más breve de tiempo. En todo caso, antes de las 24 horas de su inicio, debiendo informar sobre el riesgo para la integridad física a proteger, el tipo de sujeción y el tiempo previsto de aplicación.

En el **País Vasco** no existe norma específica para la eliminación de sujeciones, si bien en los informes de las tres diputaciones forales se afirma que trabajan para su eliminación, y **Álava** añade que no la comunican a la autoridad judicial. Otras comunidades autónomas, como **Aragón** y la **Región de Murcia,** se inclinan por esperar a una regulación estatal sobre aspectos de protección de las personas mayores, en un marco que garantizara unos derechos básicos comunes para todos los españoles.

No existe acuerdo sobre la forma en que deben regularse, más allá de la adopción de medidas que permitan su reducción progresiva y la aprobación de protocolos sobre las condiciones para su prescripción, registro de autorizaciones, tipos y tiempos de aplicación.

Inspecciones

De los informes se desprende el incremento de la importancia de la inspección de centros, que ha adoptado un papel más activo en la casi totalidad de las comunidades autónomas que han informado.

Además, algunas comunidades, como **Cantabria** y la **Región de Murcia,** han aprobado durante este año el primer plan de inspección de centros y servicios sociales.

No obstante, el gran número de residencias existente y los diferentes modelos de gestión aconsejan aumentar la capacidad inspectora en todas las comunidades autónomas.

Restricción de visitas de los residentes

Si bien este aspecto no fue objeto de análisis en el informe de 2018, se debe dejar constancia de la Recomendación formulada en 2019 a la entonces **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid,** al tener conocimiento de que la residencia en la que se encontraba ingresado un ciudadano, consideraba que la tutora legal del usuario, al ser su representante legal, es quien ha de autorizar las visitas y puede emitir instrucciones sobre cómo deben realizarse, limitando incluso el derecho de algunos familiares y allegados.

El Defensor del Pueblo ha reiterado su criterio según el cual, salvo que la resolución judicial se pronuncie al respecto, la imposición de restricciones a las visitas de los residentes sometidos a tutela implica una limitación en la libertad de las personas que afecta a sus derechos fundamentales y personalísimos.

Por ello, dicha restricción en tanto en cuanto supone una limitación añadida de los derechos fundamentales y personalísimos del usuario, como mínimo requiere una justificación válida y suficiente y una comunicación al ministerio fiscal, en su función de supervisor de tutelas, según el artículo 232 del Código Civil, para que, en su caso, se requiera autorización judicial respecto a la limitación del derecho a mantener relaciones con sus hijos y otros allegados.

A este respecto, se puede traer a colación la Instrucción número 3/1990, de 7 de mayo de 1990, de la Fiscalía General del Estado, en la que ya señalaba la necesidad de autorización judicial con carácter previo al ingreso, añadiendo que «será en estos casos la Autoridad judicial la que debe examinar si las condiciones del ingreso son o no ajustadas a la legalidad, y en su caso autorizar las restricciones que sean imprescindibles para la protección de la salud, integridad física o vida del internado».

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 174/2002, de 9 de octubre, pone de manifiesto que:

> [...] el derecho a la personalidad jurídica del ser humano, consagrado en el artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, lleva implícito el reconocimiento del derecho a la capacidad jurídica de la persona, por lo que toda restricción o limitación de su capacidad de obrar afecta a la dignidad de la persona y a los derechos inviolables que le son inherentes, así como al libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 de la CE).
>
> En consecuencia, la declaración de incapacitación de una persona solo puede acordarse por sentencia judicial en virtud de las causas establecidas en la Ley (artículo 199 del CC), […] la incapacitación total solo deberá adoptarse cuando sea necesario para asegurar la adecuada protección de la persona del enfermo mental permanente, pero deberá determinar la extensión y límites de la medida y deberá ser siempre revisable.

Del mismo modo, la doctrina más reciente de la fiscalía, recogida en la Circular 2/2017, de 6 de julio, sobre ingreso no voluntario urgente por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores, mantiene la vigencia de los mencionados pronunciamientos que actualiza en atención a las normas más recientes y a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la garantía judicial de los internamientos en centros residenciales.

Así cita el artículo 12 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, que obliga a los Estados parte a asegurar que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos, de conformidad con el Derecho internacional en materia de derechos humanos.

Esas salvaguardias han de asegurar que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha puesto especial énfasis en que el hecho de que una persona presente la capacidad modificada judicialmente «no significa que sea incapaz de expresar su opinión» (STEDH de 14 de febrero de 2012, caso D.D. contra Lituania).

Del mismo modo se pronuncia la Recomendación CM/REC (2014)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros, sobre la promoción de los derechos humanos de las personas mayores, la cual reitera que los Estados miembros deben garantizar que todas las medidas relacionadas con la toma de decisiones y el ejercicio de la capacidad jurídica, incluidas las posibles restricciones que puedan ser necesarias con fines de protección, incluyan instrumentos de control apropiados y efectivos para prevenir el abuso.

Pese a este marco jurídico, la dirección de la residencia consideraba correcto establecer restricciones en el régimen de visitas por la sola voluntad del tutor, manifestada al ingreso, sin siquiera estimar necesario que el tutor aportara justificación alguna.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid la Recomendación de adoptar las medidas pertinentes, para la supresión de la práctica existente en algunos centros de personas mayores de impedir o restringir las visitas y las comunicaciones de los usuarios con familiares y allegados, por la simple indicación de los tutores, exigiéndose justificación suficiente y, en su caso, autorización judicial.

Asimismo, esta institución formuló una segunda Recomendación, de comunicar la existencia de estas limitaciones con respecto a las visitas al ministerio fiscal, a efectos de que se adopten las medidas de protección pertinentes.

La consejería ha aceptado dichas recomendaciones y, en consecuencia, ha remitido a la propia residencia, así como a todos los centros dependientes de la Dirección General de Atención a la Dependencia y al Mayor, una circular que recoge los criterios establecidos en el escrito remitido por el Defensor del Pueblo (19001892).

Ley Orgánica sobre limitaciones al ejercicio y realización de algunos derechos fundamentales

La diferencias existentes en la normativa y en las prácticas y protocolos en materia de ingresos voluntarios, sujeciones físicas y restricción de visitas ponen de relieve, como viene reiterando el Defensor del Pueblo desde hace años, la necesidad de aprobación de una ley orgánica que delimite las circunstancias extraordinarias vinculadas a la salud y al deterioro físico y mental en las que las personas en edad avanzada pueden tener, excepcionalmente, que asumir imitaciones al ejercicio y realización de algunos de sus derechos fundamentales, con especial referencia a la atención en centros residenciales.

Ello sin perjuicio de que sería deseable que, con carácter general, se regulara, de forma completa y garantista, el conjunto de situaciones en las que excepcionalmente

podrían adoptarse medidas extraordinarias de restricción de la libertad y otros derechos, por razones no punitivas.

La regulación legal ha de aunar el refuerzo de la garantía de los derechos del mayor que ha perdido su capacidad para consentir por deterioro psicofísico o mental con la debida agilidad en la aplicación de los mecanismos de protección que necesita, los cuales tampoco deberían verse bloqueados por la tardanza de los tiempos procesales y judiciales.

En consecuencia, las vías procesales para estos supuestos deben ser simples y ágiles, así como estar dotadas de medios suficientes.

Entre las comunidades autónomas que han contestado, la mayoría se ha mostrado favorable a esta normativa estatal en lo que afecte a los derechos fundamentales de los residentes **(Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Región de Murcia, Navarra),** si bien otras no se pronuncian al respecto **(Cantabria, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Guipuzkoa, Diputación Foral de Bizkaia e IMSERSO, Ceuta y Melilla).** Todas hacen hincapié en la agilidad de los mecanismos judiciales de protección.

Conclusiones

Para cerrar este apartado, y como resumen de los aspectos más significativos de lo actuado por el Defensor del Pueblo a lo largo de las tres últimas décadas en materia asistencial de los mayores referida al ámbito residencial, se reiteran a continuación, brevemente, aquellas cuestiones que ya se recogieron en el informe de 2018 y merecen ser destacadas en esta materia, toda vez que no han sido resueltas todavía de manera generalizada:

- Perdura una gran dispersión normativa sobre los requisitos que deben reunir los centros residenciales para su acreditación y posterior autorización de funcionamiento. En consecuencia, para solventar esta situación se requiere que las comunidades autónomas realicen un importante esfuerzo de actualización y armonización.

- No existe un mecanismo eficaz comúnmente compartido entre todas las administraciones para recopilar datos que permitan realizar estadísticas fiables que se actualicen periódicamente respecto de los recursos de atención residencial disponibles, tanto en el plano autonómico como estatal. De esta forma se podrán realizar estrategias de atención a las personas mayores más adecuadas.

- Se carece de un número suficiente de plazas públicas y concertadas de atención residencial para atender los derechos subjetivos derivados de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía y atención a la dependencia. Por tanto, se requiere de un significativo esfuerzo presupuestario para dotar más plazas.

- Es necesario un número suficiente de personal para prestar servicios en los centros residenciales.

  Por tanto, se requiere una profunda revisión al alza de las ratios de personal de atención directa para mejorar la calidad asistencial, pues se han quedado manifiestamente desfasadas. Los usuarios con dependencia son más y su dependencia es mayor y requieren una atención correcta y plenamente respetuosa con sus derechos.

  Para este fin, el Consejo Territorial debe profundizar en el conocimiento de las necesidades de los centros de mayores que atienden a personas con grados de dependencia II y III, para así fijar unos requisitos y estándares adecuados en materia de recursos humanos que establezcan las ratios, tanto en cómputo global como específico, por categorías profesionales, distinguiendo gerocultores y otras categorías.

- Resulta importante mejorar la cualificación del personal que presta sus servicios en el sistema residencial. Las administraciones deben fomentar e impulsar planes de formación profesional específica para el desempeño de los puestos de trabajo que tienen encomendados.

- Un modelo de residencias propiamente sociosanitario, con atención médica y de enfermería más amplia y extensa, en España no está regulado ni ha sido así organizado de forma general para todo el sistema. Sería útil estudiar su viabilidad y conveniencia.

- Es imprescindible que las comunidades autónomas creen con urgencia, o en su caso incrementen adecuadamente, unos servicios de inspección suficientemente dotados de personal correctamente formado, para que puedan llevar a cabo su función de vigilancia de forma eficaz, para que los centros mantengan los requisitos normativos exigidos para su correcto funcionamiento y unos niveles adecuados de calidad en la prestación del servicio de atención residencial de mayores.

  También es muy recomendable que se aprueben planes periódicos de inspección de los centros con indicadores sobre calidad, trato inadecuado y buenas prácticas.

- Es precisa una ley orgánica que delimite las circunstancias extraordinarias vinculadas a la salud y al deterioro físico y mental en las que las personas en edad avanzada pueden tener que asumir limitaciones al ejercicio y realización de algunos de sus derechos fundamentales, con especial referencia a la atención en centros residenciales y a las situaciones en las que excepcionalmente podrían adoptarse medidas extraordinarias de restricción de la libertad y otros derechos.

  Esta regulación legal ha de aunar el refuerzo de la garantía de los derechos del mayor que ha perdido su capacidad para consentir por deterioro psicofísico o mental con la debida agilidad en la aplicación de los mecanismos de protección simples y ágiles, así como estar dotadas de medios suficientes.

  En tanto se procede a la promulgación de esa legislación, sería necesario unificar criterios y facilitar pautas de actuación a los servicios y centros sobre ingresos no voluntarios y pérdidas de capacidades cognitivas conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional.

  Las comunidades autónomas que no lo han hecho, han de adaptar sus protocolos de ingreso de residentes con deterioro cognitivo o mental a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional e impartir instrucciones a los centros residenciales.

- Deben minimizarse las sujeciones físicas y ofrecer certidumbre para los supuestos excepcionales y puntuales en que tales medidas puedan resultar imprescindibles cuando no existan, o se hayan agotado, todas las medidas alternativas.

  Su utilización debe de hacerse siempre por prescripción facultativa, debe contar con consentimiento informado y resultar imprescindible para proteger la salud del afectado, su seguridad o la de terceros.

  Sin consentimiento, las sujeciones solo caben en situaciones de grave riesgo y si se prolongan en el tiempo deben ser comunicadas a la autoridad judicial.

  Entretanto, es necesario un compromiso real y efectivo de las administraciones competentes con los centros residenciales, los profesionales, los usuarios y los familiares para lograr una atención residencial libre de sujeciones.

En definitiva, resultan necesarias reformas normativas de calado que garantice a los mayores el ejercicio de una serie de derechos y que se preste una mayor atención presupuestaria, formativa, dotacional e inspectora en los centros residenciales que

permita hacer frente a toda una serie de retos que hoy tiene planteado este sector, y que con toda seguridad se incrementara en un futuro inmediato.

10.5 PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Reglamento del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, Ley de Dependencia), se adoptó al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución. Ello justifica la regulación por esta ley de las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, SAAD), con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas y con pleno respeto de las competencias que hayan asumido en sus estatutos de autonomía, en materia de asistencia social, en desarrollo del artículo 148.1.20ª del texto constitucional.

Las personas en situación de dependencia tienen derecho, con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan, a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones y servicios previstos en la ley, en los términos establecidos en la misma. A dichos efectos, además de la creación del SAAD, con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas, la Ley de Dependencia encomienda a la Administración General del Estado la garantía del contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español (artículos 1.1 y 4.1).

Todo ello sin perjuicio de que la Administración autonómica pueda definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado, como nivel de protección mínimo y al acordado entre ambas, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.

La Ley de Dependencia se pronuncia expresamente sobre determinadas cuestiones y remite al desarrollo reglamentario posterior de otras, como son la intensidad de los servicios del catálogo, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia, previo acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, consejo territorial). Solo en algunas materias la ley indica que la Administración competente para proceder a su regulación es el Gobierno mediante real decreto, como sucede con el baremo de la situación de dependencia, los grados de

dependencia a efectos de su valoración, la cuantía de las prestaciones económicas, y la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

La coordinación y colaboración entre administraciones se ejerce en el consejo territorial, que tiene encomendado realizar propuestas y adoptar acuerdos en el resto de las materias que le encomienda la ley.

En 2019, el Defensor del Pueblo ha prestado especial atención al Reglamento del Consejo Territorial, de 1 de marzo de 2018, que fue finalmente publicado en el BOE número 58, de 8 de marzo de 2019, cumpliendo así la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** el Recordatorio del deber legal formulado en este sentido.

Dentro de una conferencia sectorial, en el ejercicio y coordinación de las respetivas competencias de las distintas administraciones, los acuerdos son de obligado cumplimiento y directamente exigibles salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad. Solo cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación en el seno del consejo territorial los acuerdos que se adopten han de ser de obligado cumplimiento para todos los miembros con independencia del sentido de su voto (artículo 151.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre).

A juicio del Defensor del Pueblo, determinadas materias encomendadas al consejo territorial suponen desarrollar el contenido mínimo común de la ley. La garantía de ese contenido mínimo en igualdad de condiciones exige que se ejerzan funciones de coordinación por parte de la Administración General del Estado.

No obstante, el **IMSERSO** no comparte ese criterio y el Reglamento del Consejo Territorial no recoge, en tales asuntos, la obligatoriedad de los acuerdos adoptados para todas las comunidades autónomas con independencia del sentido de su voto. En concreto, el IMSERSO entiende que solo en el caso de los mecanismos de coordinación para las personas desplazadas, las comunidades autónomas quedan obligadas por los acuerdos con independencia del sentido de su voto (artículo 8.2 i) de la Ley de Dependencia). En el resto de las materias, como por ejemplo los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas (artículos 8.2 c), 17, 18 y 19), los acuerdos del consejo territorial no son, a criterio del IMSERSO, de obligado cumplimiento ni exigibles para las administraciones autonómicas que hayan votado en contra y así será hasta que decidan suscribirlos con posterioridad (artículo 17.3 del Reglamento).

A la vista de la diferencia de criterio, el Defensor del Pueblo ha finalizado su actuación y ha remitido a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** el Recordatorio del deber legal que le corresponde de configurar, a través del consejo territorial y de un modelo innovador e integrado de coordinación, las condiciones básicas

de la protección del SAAD y de establecer el mínimo común de su acción protectora (15012895).

Jurisdicción social

Por lo que se refiere a la elaboración por el ejecutivo del proyecto de ley previsto en la disposición adicional séptima de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, para que determinadas materias referidas a la aplicación de la Ley de Dependencia se tutelen por la jurisdicción social, en lugar de por la contenciosa-administrativa, en 2019 la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** tampoco ha remitido a esta institución ningún borrador del citado proyecto. La tramitación de este expediente continúa suspendida ya que un Gobierno en funciones no podía presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados.

El Defensor del Pueblo entiende que las normas de procedimiento propias de la jurisdicción social, caracterizadas por su agilidad, flexibilidad y capacidad de adaptación, posibilitaran una más rápida y eficaz resolución de conflictos. Esta institución pretende reanudar con el nuevo gobierno este asunto (15002012).

Demoras en la tramitación de procedimientos administrativos

Nuevamente, y como viene siendo habitual en ejercicios anteriores, el asunto que suscita mayor número de expedientes en materia de dependencia es la demora en la tramitación de los expedientes y en el acceso a las prestaciones reconocidas. Las administraciones competentes incumplen los plazos previstos legalmente para resolver sobre la situación de dependencia y respecto al Programa Individual de Atención (PIA).

En la **Comunidad Valenciana, Andalucía** e **Islas Canarias,** la demora en resolver los procedimientos administrativos sigue siendo preocupante y puede abarcar varios años. En estas comunidades, como en alguna otra, el procedimiento administrativo contempla dos resoluciones, la primera, referida a la situación de dependencia de la persona solicitante, y la segunda, la que aprueba el PIA de las personas reconocidas en situación de dependencia. En el caso de que en el PIA la modalidad más adecuada para el cuidado de la persona en situación de dependencia sea un servicio, esta segunda resolución se demora hasta que la Administración dispone de recurso público o concertado.

El Defensor del Pueblo ha remitido a la **Comunidad Valenciana** varios recordatorios del deber legal de resolver los expedientes relacionados con la aplicación de la Ley de Dependencia en el plazo máximo de seis meses (17011832, 17022491, 17025595 y otras).

Hay que subrayar, no obstante, que en la **Comunidad Valenciana,** cuando se aprueba el PIA reconociendo un servicio, y se ha superado el plazo máximo legal para resolver la solicitud, la Administración valenciana inicia de oficio un procedimiento para resarcir a la persona en situación de dependencia de los perjuicios que le haya podido ocasionar la demora en resolver. Por otro lado, cabe destacar que esa comunidad autónoma no aplica el plazo de suspensión máximo de dos años en el derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

También hay que poner de relieve que la **Vicepresidencia y la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana** indicó, a principios de 2019, que estaban previstas diversas líneas de actuación estratégica para lograr la reducción de la lista de espera en materia de dependencia, como el incremento de la dotación presupuestaria y de los recursos humanos y la ampliación de la oferta de servicios de atención residencial y de centros de día. A finales de año, el Defensor del Pueblo ha solicitado la remisión de información actualizada sobre los efectos de las medidas adoptadas (17022491 y 18009910).

Debe señalarse que en **Andalucía** se produce sistemáticamente demora en la resolución de las solicitudes de revisiones de grado y, en su caso, en la adecuación del PIA al grado superior que se haya reconocido, y en la resolución de las solicitudes de modificación del PIA. Esta institución también ha remitido a Andalucía diversos recordatorios del deber legal de resolver en el plazo máximo legal. La Administración de esta comunidad autónoma ha adoptado medidas para disminuir la demora en la resolución de expedientes, como las adoptadas en el Acuerdo de 7 de marzo de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Medidas para la reducción del tiempo medio de respuesta asistencial en materia de dependencia en Andalucía, y en el Acuerdo de 4 de junio de 2019, con los mismos fines. Sin embargo, ambos acuerdos contienen criterios de prelación de expedientes que podrían ser contrarios a lo establecido en la Ley de Dependencia (entre otras, 17002494, 18008437 y 18009002).

Las **Islas Canarias** también han sido destinatarias de recordatorios en el mismo sentido. Esta comunidad no ha informado respecto a medidas específicas para acabar o disminuir las demoras y parece que asume que la demora es una carga que deben soportar los ciudadanos, dado que no dispone de recursos suficientes para resolver las solicitudes en plazo, cuando su obligación es consignar crédito suficiente para hacer efectiva la cobertura del SAAD en el plazo previsto en la norma estatal, y aplicar lo dispuesto en los artículos 20.1, 21.5 y 23.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (16009417, 18002770, 18011977 y 18016532).

Asimismo, respecto a las citas para valorar y aplicar el correspondiente baremo, se le ha remitido el Recordatorio del deber legal de dotar a las administraciones y órganos competentes en materia de dependencia de recursos y medios suficientes para resolver los procedimientos administrativos en el plazo previsto en el texto legal y en la normativa autonómica concordante (18002770).

En la **Comunidad de Madrid,** la demora en la tramitación de procedimientos administrativos es importante respecto a los recursos de alzada y a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Situación que también afecta a la **Comunidad Valenciana.**

Fallecimiento de la persona interesada transcurrido el plazo máximo que tiene la administración para resolver su solicitud, sin que se haya aprobado su Programa Individual de Atención (PIA)

De acuerdo con el artículo 15 del Real Decreto 1051/2013, no tendrán la condición de persona beneficiaria y no generarán ningún derecho únicamente las personas que fallecieran en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la concreta prestación. En consecuencia, pueden tener dicha condición de beneficiarias las personas que hubieran sido, expresamente o por silencio, reconocidas en situación de dependencia y fallecieran una vez transcurrido el plazo de seis meses sin que se hubiera resuelto su Programa Individual de Atención (PIA) por la Administración.

Cuando la persona solicitante fallece sin que se haya resuelto su PIA y la Administración entiende que no se ha generado ningún derecho, aunque a la fecha del fallecimiento hubiera transcurrido el plazo máximo para resolver, el Defensor del Pueblo dirige a la consejería competente un Recordatorio del deber legal de aplicar la normativa estatal, valorando para ello, entre otros extremos, si ya se le había aplicado el baremo, si ya estaba reconocida en situación de dependencia o si ya se había elaborado la propuesta de resolución.

También ocurre con frecuencia que la Administración procede al archivo del expediente sin pronunciarse respecto a si se ha generado algún derecho en el período comprendido entre el día siguiente al transcurso del plazo máximo que tiene para resolver y la fecha del fallecimiento, por lo que la comunidad hereditaria debe solicitar las prestaciones económicas devengadas y no percibidas por el causante, o iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, y acreditar en ambos casos que están legitimados para ello.

El Defensor del Pueblo viene insistiendo en que no cabe proceder únicamente al archivo del expediente por causa sobrevenida cuando a la fecha del fallecimiento ha transcurrido el plazo para resolver y existen elementos que permitan a la Administración

pronunciarse sobre el derecho de la persona en situación de dependencia a la cobertura del SAAD. También recuerda a las administraciones públicas su deber legal de resolver sobre todas las cuestiones derivadas del procedimiento administrativo.

De la misma manera, se pronuncia en el caso de cambio de residencia a otra comunidad autónoma sin que se haya aprobado el PIA, indicando que, además de trasladar el expediente a la comunidad de destino, debe dictar resolución poniendo fin al procedimiento administrativo en los términos expuestos.

En la **Comunidad Valenciana,** cuando fallece la persona solicitante, transcurrido el plazo máximo que tiene la Administración para resolver, se reconoce a la comunidad de herederos los derechos que proceden. A dichos efectos, inicia de oficio el correspondiente procedimiento o, en su caso, proporciona la información necesaria para que los herederos insten el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la administración. No obstante lo anterior, dado el elevado número de reclamaciones que tiene pendientes de resolver, el Defensor del Pueblo considera que, cuando en el procedimiento administrativo consten los elementos necesarios para determinar la procedencia de reconocer una prestación económica, la Administración debe pronunciares sobre dicho extremo. Por ello, se ha remitido el Recordatorio del deber legal de dictar resolución expresa poniendo fin al procedimiento administrativo en expedientes pendientes de resolver incoados por personas que han fallecido transcurridos seis meses desde la presentación de su solicitud, sin que se hubiera aprobado su PIA. El mismo Recordatorio del deber legal se ha formulado para los supuestos de traslado de residencia a otra comunidad autónoma (18014106).

Andalucía no reconoce que las personas que fallezcan en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud, sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la concreta prestación, pueden generar derechos, por lo que la demora en resolver las solicitudes es especialmente perjudicial en esa comunidad autónoma. Y lo mismo puede predicarse de las **Islas Canarias,** que ignora el contenido de la norma estatal (17000300).

Demoras en el acceso a las prestaciones y los servicios

En 2019 el volumen de quejas por la demora en acceder al servicio de teleasistencia y al servicio de ayuda a domicilio reconocido en el Programa Individual de Atención (PIA) ha disminuido considerablemente en la **Comunidad de Madrid.** Hasta el último trimestre se han resuelto muchas de las quejas abiertas por este motivo al iniciarse la prestación del servicio.

Sin embargo, sigue sin resolverse en la **Comunidad de Madrid** la falta de recursos disponibles en centros de día y en centros residenciales, por lo que se le ha

dirigido la Recomendación de consignar crédito suficiente para prestar los servicios del SAAD a través de la red formada por los centros públicos de la Comunidad de Madrid, de las entidades locales, así como por aquellos centros privados que, estando debidamente acreditados conforme a la normativa vigente de la Comunidad de Madrid, hubieran sido objeto de concertación. También se ha reanudado la tramitación de la queja, iniciada de oficio en 2017, por la falta de crédito disponible para atender a la Ley de Dependencia, centrada ahora en la demora de la atención a las personas que tienen reconocido el servicio de centro de día y de atención residencial (17022213 y 17016410).

Cuando en el trámite de consulta se ofrece un servicio no disponible, para que la persona beneficiaria pueda ejercer su derecho a participar y elegir la modalidad de atención entre las alternativas posibles, así como valorar la posibilidad de ser atendido transitoriamente mediante la prestación económica vinculada al servicio, el ciudadano debe saber que el acceso al servicio —público o concertado— no se va hacer efectivo desde que se dicta la resolución aprobando su PIA. Debe ser consciente de que va a ser incorporado a una lista de espera y debe ser informado del puesto que ocupa a la fecha de su incorporación y del tiempo que se podría encontrar en dicha situación, en el cual tendría derecho a percibir la prestación vinculada al servicio. Sin embargo, la Administración madrileña ha rechazado las recomendaciones formuladas en ese sentido (17016316).

Por otra parte, se ha vuelto a considerar necesario que la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** tome medidas para solventar la situación de las personas reconocidas en situación de dependencia que son incorporadas a las listas de acceso a los servicios de atención residencial y centro de día cuando no disponen de recursos suficientes para sufragar la diferencia entre el coste del servicio en el sector privado y la cuantía de la prestación económica vinculada al servicio aprobado en su PIA que podría solicitar, ya que la normativa autonómica no contempla la posibilidad de reconocer otro tipo de atención transitoria, salvo que se viniera recibiendo previamente, en los casos de modificación del PIA, y, por ello, permanecen sin la cobertura del SAAD hasta que se les adjudica el servicio público o concertado (15018690 y 16017553).

Durante 2019, se ha observado que en los casos en que las personas reconocidas en situación de dependencia, ya atendidas por el SAAD, solicitan la revisión de su grado y procede adecuar el PIA al grado superior reconocido, si en el nuevo PIA se reconoce un servicio que no se puede prestar por falta de recursos se las incorpora a la lista de espera del servicio reconocido y, transitoriamente, hasta que se les adjudique el mismo se les reconoce el derecho a seguir siendo atendidas con las prestaciones que ya venían percibiendo, sin modificar la intensidad o la cuantía de estas de conformidad con el nuevo grado reconocido (16017553, 17007568 y 17022213, entre otras).

A la vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo ha remitido a la **Comunidad de Madrid** el Recordatorio de los deberes legales de atender en todo momento a las personas reconocidas en situación de dependencia con las prestaciones adecuadas para el grado que tienen reconocido, respetando la intensidad de los servicios y el importe de las prestaciones económicas que corresponden a cada uno de los grados de dependencia y de adecuar de oficio el servicio de ayuda a domicilio, según grado de dependencia, a las intensidades previstas en el anexo II del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del SAAD, establecidas en la Ley de Dependencia, recordatorios con los que la Administración ha puesto de manifiesto su disconformidad, señalando que, en estos casos, se permite optar a la persona beneficiaria entre ser atendida transitoriamente, mediante la prestación que ya tenía reconocida, sin adecuarla a su grado de dependencia real, en intensidad o importe, o recibir la prestación económica vinculada al servicio reconocido en el nuevo PIA.

Ello implica que un gran número de personas a las que se ha revisado su grado de dependencia por agravamiento y les ha sido reconocido un servicio no disponible, siguen siendo atendidas, transitoriamente, como si no se hubiera producido un empeoramiento de su situación, salvo que dispongan de recursos económicos suficientes para sufragar el servicio en el sector privado y soliciten el reconocimiento de la prestación económica vinculada al mismo.

Para evitar que se produzcan estas situaciones, tanto en los casos de solicitudes iniciales como en solicitudes de revisión de grado, se ha vuelto a recomendar a la **Comunidad de Madrid** la modificación del artículo 35 del Decreto autonómico 54/2015, con el objeto de que ningún ciudadano, por no disponer de recursos económicos, quede transitoriamente fuera de la cobertura del SAAD o no reciba la atención que le corresponde en consonancia con el grado de dependencia que tiene reconocido (16017553 y 17022213).

La carencia de servicios públicos o concertados disponibles, cuando la Administración pública no reconoce, con carácter transitorio, otra prestación, hasta que exista vacante en el servicio reconocido, implica que las personas beneficiarias queden al margen de la cobertura del SAAD. En estos casos, el Defensor del Pueblo ha seguido insistiendo en la necesidad de ofrecer de oficio, el reconocimiento de una prestación vinculada al servicio hasta que exista disponibilidad, condicionada a la efectiva contratación del servicio en un centro acreditado. En **Andalucía,** a la vista de su demora en aprobar el PIA hasta que dispone de servicios, se le ha remitido el Recordatorio del deber legal que tiene de reconocer, cuando proceda, con carácter transitorio, la prestación vinculada al servicio en estos supuestos (17002494).

Traslados de personas reconocidas en situación de dependencia beneficiarias de prestaciones entre comunidades y ciudades autónomas

Sigue planteándose la demora en tramitar los expedientes en los casos de traslados entre comunidades y ciudades autónomas. La falta de operatividad del mecanismo de coordinación implantado por el IMSERSO, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 del Real Decreto 1051/2013, en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, parece que sigue incidiendo en dicha demora. Por ello, el Defensor del Pueblo ha solicitado información a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** sobre el tiempo medio que transcurre desde que la Administración de origen pone en conocimiento del IMSERSO, como órgano coordinador, dicho traslado y esta Administración comunica dicho traslado a la comunidad autónoma de destino. Esta institución ha trasladado también a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** la necesidad de abordar el examen y, en su caso, la modificación del mecanismo de coordinación (18014106 y 19018819).

También se ha planteado la situación de las personas reconocidas en situación de dependencia pero sin Programa Individual de Atención (PIA) aprobado, a pesar de haber transcurrido el plazo máximo que tiene la Administración para resolver, que se trasladan a otra comunidad autónoma. En estos casos es frecuente que la Administración de la primera comunidad traslade el expediente sin pronunciarse sobre la cobertura del SAAD, que debía haber recibido desde el transcurso del plazo máximo que tenía para resolver su solicitud hasta la fecha del traslado, y que la comunidad de destino no inicie el cómputo del plazo que tiene para resolver el PIA hasta el momento que recibe de la comunidad de origen el expediente, que en ocasiones se demora en exceso.

En este sentido, el Defensor del Pueblo ha remitido a **Extremadura** y **Valencia** el Recordatorio del deber legal de resolver en tiempo y forma los expedientes relativos a la situación de dependencia de los ciudadanos y a las prestaciones del SAAD, así como de dictar resolución expresa, poniendo fin al procedimiento administrativo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (19014156 y 18014106).

Por lo que se refiere a los desplazamientos y traslados temporales entre comunidades y ciudades autónomas, tampoco en 2019 se ha dado cumplimiento a la Recomendación remitida en 2015 por el Defensor del Pueblo a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad,** que la aceptó, para que se promueva ante el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia la implantación de medidas que permitan dar continuidad a la protección de las personas en situación de dependencia que alternan temporalmente su residencia en dos o más comunidades autónomas por razones familiares. Esta institución tiene

previsto reanudar con el nuevo gobierno de la Administración General del Estado la tramitación de la presente actuación (12012570).

Derecho de las personas reconocidas en situación de gran dependencia, grado III, a ser atendidas de manera preferente

En 2019 se ha iniciado una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad,** al observar que la **Comunidad Foral Navarra,** en la disposición adicional segunda del Decreto Foral 30/2019, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general, relativa a los criterios para la adjudicación de plazas residenciales y de atención diurna, y **Andalucía,** en el Acuerdo de 4 de junio de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se dispone dar prioridad en la tramitación a determinados expedientes administrativos en materia de dependencia, han podido vulnerar el derecho de las personas reconocidas en situación de gran dependencia, grado III, a ser atendidas de manera preferente.

No debe olvidarse que la Ley de Dependencia establece que la prioridad en el acceso a los servicios viene determinada por el grado de dependencia y, a igual grado, por la capacidad económica del solicitante (artículos 3 q) y 14.6 de la Ley de Dependencia) (19009872).

El decreto autonómico navarro, ante la insuficiencia de recursos disponibles, estipula que, con carácter general y salvo casos de urgencia, para su acceso se primará el orden de presentación de las solicitudes y no el grado de dependencia de la persona beneficiaria. La norma autonómica añade que solo cuando en la misma fecha se hayan presentado varias solicitudes, se resolverán en función del grado de dependencia, teniendo prioridad los grados superiores a los inferiores y que, si aun así existiera coincidencia en estos criterios, se valorará la situación económica, priorizando los casos con menor capacidad económica. Esta institución solicitó a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** información sobre su criterio respecto a la coexistencia del nuevo texto legal autonómico con lo previsto en la norma estatal, dictada al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, y, en su caso, sobre las medidas que ha adoptado o va a adoptar (19009872).

Andalucía ha adoptado medidas para disminuir la demora en la resolución de expedientes, como las adoptadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de junio de 2019, en el que se da prioridad a la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) de las personas mayores de 80 años, especialmente las que tengan reconocido el grado I de dependencia, y que se encuentren sin prestación reconocida. Expresamente señala que dichos expedientes se tramitarán con preferencia al resto, independientemente de su orden de incoación. Por este motivo, esta institución entiende

que dicha medida podría vulnerar lo dispuesto en la Ley de Dependencia y ha solicitado al **IMSERSO** su criterio al respecto (14003504).

Personas reconocidas en situación de dependencia en grados II y III que viven solas, en un entorno que carece de disponibilidad de recursos públicos o privados acreditados

El Defensor del Pueblo ha recomendado de nuevo a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales,** como ya hizo en 2016, que proponga a la Comisión Delegada del Consejo Territorial que examine la situación de las personas reconocidas en situación de dependencia en grados II y III, que viven solas, en un entorno que carece de disponibilidad de recursos públicos o privados acreditados y que, por ello, no pueden ser atendidas mediante servicios. Sin embargo, siguen sin producirse avances sobre la posibilidad de reconocer la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales cuando el cuidador no conviva con la persona reconocida en situación de dependencia en los grados III y II, en entornos rurales con insuficiencia de recursos, para que los cuidados informales puedan ser prestados por personas que no sean familiares y no convivan en el mismo domicilio (16010459).

Escala de Valoración Especifica (EVE) al proceso de valoración en el tramo de edad comprendido entre los tres y los siete años

La propuesta elaborada por la Comisión Delegada del Consejo Territorial en 2018, para extender la aplicación de la Escala de Valoración Especifica (EVE) al proceso de valoración en el tramo de edad comprendido entre los tres y los siete años, que fue aprobada por todas las comunidades autónomas, debía enviarse a los vocales para su revisión y para la incorporación, en su caso, de aclaraciones y correcciones. Posteriormente debía validarse un nuevo instrumento de valoración para realizar los ajustes necesarios si fuera preciso.

El Defensor del Pueblo ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** que remita información actualizada sobre esta materia y el **IMSERSO** ha puesto de manifiesto que no se ha producido ningún avance sobre lo anteriormente informado, por lo que se ha solicitado que se precise la fecha en la que se inicie la validación (15013466).

Prestación de asistencia personal

En 2019 se ha incrementado el número de quejas recibidas con relación a la prestación de asistencia personal. Se indica por parte de los ciudadanos que son escasas las empresas acreditadas para prestar el servicio y que algunas administraciones autonómicas, aunque lo tengan previsto en su normativa, no reconocen la prestación cuando directamente se suscribe un contrato laboral con un asistente personal, exigiendo en estos supuestos la suscripción de un contrato de prestación de servicios con un trabajador autónomo.

El Defensor del Pueblo ha proporcionado a los interesados información sobre la regulación actual de esta modalidad de atención para que la puedan solicitar o impugnar las resoluciones desestimatorias. No obstante, hay que señalar que en octubre de 2019 el grupo de trabajo, constituido en el seno del consejo territorial, abordó los aspectos relativos a definición, objeto, requisitos y formación de la prestación de asistencia personal, quedando emplazado a una nueva reunión.

No obstante lo anterior, la **Región de Murcia** ha informado que nada obsta que, estando acreditado el asistente personal ante el Servicio de Inspección y Acreditación de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, una persona física contratara directamente con la persona en situación de dependencia, por lo que esta institución ha estimado procedente solicitar información adicional sobre esta cuestión (19008690).

Andalucía aún no ha resuelto sobre el reconocimiento de esta prestación económica cuando la persona dependiente está dada de alta como trabajador autónomo y contrata por cuenta ajena a un asistente personal (19018335).

Requisitos para acceder a la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales

Esta institución continuó el seguimiento de la Recomendación aceptada por la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** para que modifique lo previsto en la orden autonómica de aplicación, con el objeto de que los requisitos y condiciones para el acceso a dicha prestación económica se ajusten a lo previsto en el decreto estatal, incorporando el régimen transitorio que proceda. Concluido el ejercicio 2019 sigue pendiente de realizarse la modificación normativa, aunque la Administración indica que aplica lo previsto en la normativa estatal.

Respecto a la denegación de la prestación económica por la consejería competente de la **Xunta de Galicia,** debido a que el cuidador no profesional no cumplía las condiciones de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social, previstas en el Real Decreto 615/2007, sin encontrarse en alguno de los supuestos que eximían de la

obligación de suscribir el convenio especial (preceptos de desempleo, pensionista, etc.), el Defensor del Pueblo recordó que, cuando la persona reconocida en situación de dependencia fallece antes de la aprobación de su PIA, la causa de no poder suscribir el convenio especial con la Seguridad Social deriva de esa demora en la aprobación del plan. Finalmente, la Administración reconoció a la comunidad hereditaria las prestaciones devengadas y no percibidas por el causante, por lo que se procedió a finalizar la actuación. No obstante, esta institución transmitió a la Administración la conveniencia de remitir al órgano gestor de la tramitación de expedientes las consideraciones formuladas al objeto de valorar una posible revisión de oficio de los expedientes en los que no se ha reconocido la prestación económica propuesta por no encontrarse el cuidador no profesional en uno de los supuestos que excepcionaban la obligación de suscribir el convenio especial obligatorio con la Seguridad Social, que, según el informe remitido al Defensor del Pueblo, en 2017, ascendían a 2.245 personas (17002060).

Incorporación al SAAD de las personas con grado I con efectividad demorada

Se ha continuado examinando la fecha de los efectos iniciales de las prestaciones económicas reconocidas a las personas en situación de dependencia moderada, que no pudieron acceder a la cobertura del SAAD hasta el 1 de julio de 2015, y habían presentado la solicitud antes del 1 de enero de 2015.

De la información facilitada por las comunidades autónomas, desde que se inició esta actuación de oficio en 2015, se desprende que en **Aragón, Cataluña, Illes Balears, Islas Canarias, Madrid, Valencia, la Comunidad Foral de Navarra** y las ciudades autónomas de **Ceuta** y de **Melilla** se entendió que el plazo concluía en el momento que el derecho de acceso al SAAD era efectivo. En la **Diputación Foral de Bizkaia** no se demoró el plazo. **Andalucía** y la **Diputación Foral de Gipúzkoa** no se han pronunciado sobre esta cuestión.

Respecto a aquellas administraciones que consideraban que los efectos iniciales de las prestaciones económicas no se retrotraían, al menos al 1 de julio de 2015, **Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia y La Rioja** han aceptado la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo, de tener por expirado el día 1 de julio de 2015 el plazo máximo de seis meses otorgado a la Administración para resolver los Programa Individual de Atención (PIA) de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada que presentaron la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015. **Extremadura, Castilla y León, La Región de Murcia y la Diputación Foral de Álava** discrepan del criterio del Defensor del Pueblo.

Efectos de las prestaciones

La disposición primera de la Ley de Dependencia, aplicable las solicitudes iniciales, determina los efectos retroactivos de las prestaciones económicas cuando la resolución del Programa Individual de Atención (PIA) se dicta transcurrido el plazo máximo de seis meses que tiene otorgado la Administración para resolver. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 18/2016, de 4 de febrero, ha considerado que esta disposición forma parte del contenido mínimo y común de la ley, pero no hace referencia a las adecuaciones del PIA a un grado de dependencia revisado.

Respecto a las solicitudes, recursos administrativos y reclamaciones pendientes de resolución, el Defensor del Pueblo ha seguido insistiendo en que la ya derogada normativa de la **Comunidad de Madrid** (artículo 14 de la Orden 627/2010, de 21 de abril) que regulaba los efectos iniciales de la prestación económica vinculada al servicio limitaba lo previsto en la norma estatal (16001230).

A **Illes Balears** se le ha indicado que no procedía demorar otra vez la incorporación a la cobertura del SAAD y aplicar en dos ocasiones el plazo de suspensión en el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar a una persona que inicialmente fue reconocida en grado I, nivel 2, y posteriormente en grado I (11022120).

Las **Islas Canarias** no aplican lo dispuesto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, que establece que en determinados supuestos los efectos de la prestación económica se generan y se deben reconocer desde el día siguiente a la presentación de la solicitud, por lo que se le ha remitido un Recordatorio de deberes legales. Asimismo, se le han remitido otros recordatorios sobre el deber de motivar adecuadamente los actos que restrinjan o limiten derechos subjetivos; de aplicar la disposición final primera de la Ley de Dependencia en la redacción dada por el artículo 5 del Real Decreto-ley 20/2012, solo a las solicitudes presentadas desde el 15 de julio de 2012; de aplicar la disposición transitoria novena y la disposición adicional séptima de la citada norma sin realizar una interpretación correctora extensiva de su texto a supuestos no recogidos expresamente en las mismas: y de aplazar y fraccionar la cuantía generada en concepto de atrasos solo en el supuesto de que los efectos iniciales de la prestación económica se retrotraigan a la fecha de la solicitud (16009417 y 19012887).

La **Región de Murcia** sostuvo su postura respecto al aplazamiento del pago de los atrasos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar en supuestos distintos al contemplado en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, según la redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, y en su propia normativa (15009029 y 17004750).

Por diferencia de criterio o por intervención judicial, se ha finalizado la tramitación de las quejas seguidas con dicha comunidad, respecto a reconocimiento de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, tras la revocación de la resolución que inicialmente las denegaba, al amparo del Decreto-ley 3/2015, de 7 de octubre, y se le ha remitido el Recordatorio del deber legal de garantizar a las personas reconocidas en situación de dependencia, residentes en la Región de Murcia, el derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en la Ley de Dependencia (13003705 y relacionadas y 17021570).

La **Región de Murcia** y **Andalucía** demoran los efectos de las modificaciones y de las adecuaciones de PIA a un grado superior revisado hasta la fecha en que resuelven, aunque no hayan cumplido su obligación de resolver en el plazo máximo que tiene conferido para ello. A dichos efectos, se han remitido recordatorios del deber legal de resolver, en tiempo y forma, las solicitudes de revisión del grado y de adecuar la intensidad de los servicios y el importe de las prestaciones al nuevo grado superior reconocido, o, en su caso, modificar el PIA, desde el día siguiente al transcurso del plazo que tiene conferido la Administración para resolver la solicitud, cuando lo incumpla (18008437, 18009002 y 18010058, entre otras).

En la **Comunidad de Madrid,** cuando por empeoramiento se revisa el grado de dependencia y se aprueba un nuevo PIA, reconociendo un servicio no disponible, se mantiene transitoriamente las mismas prestaciones que se venían recibiendo sin adecuar la cuantía o intensidad de estas al nuevo grado, salvo que se trate de la prestación económica vinculada al mismo. La consejería ha puesto de manifiesto su disconformidad con el Recordatorio del deber legal remitido de atender en todo momento a las personas reconocidas en situación de dependencia con las prestaciones adecuadas para el grado que tienen reconocido (18005348, 17022213 y 16017553).

10.6 PERSONAS EN RIESGO Y EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

10.6.1 Rentas mínimas de inserción

Necesidad de un sistema estatal integrado de rentas mínimas

La Constitución recoge, desde diferentes perspectivas, la necesaria suficiencia de recursos de los ciudadanos. La dignidad de la persona forma parte del fundamento del orden político y la paz social (artículo 10), sin olvidar que España se constituye en un Estado social, entre cuyos valores superiores está la igualdad (artículo 1.1). Asimismo, su artículo 9.2 obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos

en la vida política, económica, cultural y social. Entre los llamados derechos sociales, el artículo 41 recoge la obligación de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

El derecho a un nivel adecuado como fundamento de la protección social en casos de vulnerabilidad o exclusión social o en riesgo de estarlo se recoge en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25.1) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Políticos (artículos 7 y 11). Más recientemente, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de Naciones Unidas) ha fijado entre sus objetivos la reducción de la desigualdad dentro de los países, debiendo fomentarse la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. En el ámbito europeo, el artículo 13 de la Carta Social Europea de 1961, ratificada por España en 1980, dispone que para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, los Estados parte se comprometen a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada. Por su lado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, proclama el reconocimiento del derecho a «una ayuda social y a una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes» (artículo 34.3).

Sin embargo, la situación de las personas en riesgo de pobreza y exclusión social es preocupante en España. Según la Estrategia Europa 2020, se consideran personas en riesgo de pobreza o exclusión social a aquellas que se encuentran en alguna de las tres situaciones que se definen a continuación. Personas que viven con bajos ingresos (60 % de la mediana del ingreso equivalente o por unidad de consumo en el año anterior a la entrevista), y/o personas que sufren privación material severa (4 de los 9 ítems definidos), y/o personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja (por debajo del 20 % del total de su potencial de trabajo en el año anterior a la entrevista). En caso de estar incluidas en dos o tres situaciones, las personas se contabilizan solo una vez. Estos tres indicadores constituyen la tasa AROPE (por sus siglas en inglés: At Risk of Poverty and/or Exclusion—en riesgo de pobreza y/o exclusión).

De acuerdo con datos del EUROSTAT y el INE, la tasa AROPE se situaba en 2018 en el 26,1 % de la población (la media en EU 27 es de 21,6 %), es decir, cerca de 12,2 millones de personas, y en el 29,5 % de los menores de edad. Más del 10,4 %

experimentó mucha dificultad para llegar a fin de mes y el 5,4 % sufrió privación material severa. La tasa de desempleo en 2019 fue del 13,78 %, más del doble de la que presenta la media de la UE, y sobrepasó el 30 % para los menores de 25 años. No debe olvidarse, por otra parte, que las cifras de empleo ofrecen altos índices de empleo precario, temporal, discontinuo y con salarios bajos.

El primer indicador del AROPE es la tasa de personas con un ingreso disponible equivalente por debajo del umbral de riesgo de pobreza, que se establece en el 60 % del ingreso disponible medio nacional equivalente (después de las transferencias sociales). Este indicador no mejoró entre 2017 y 2018, ya que se mantuvo prácticamente en las mismas cifras. Además, en los últimos cuatro años, tras superarse la crisis, solo ha descendido siete décimas (19,8 % en 2008; 20,4 % en 2009; 20,7 % en 2010; 20,6 % en 2011; 20,8 % en 2012; 20,4 % en 2013; 22,2 % en 2014; 22,1 % en 2015; 22,3 % en 2016; 21,6 % en 2017, y 21,5 % en 2018).

Por lo que respecta al indicador de privación material severa, se incrementó levemente. A pesar del descenso experimentado desde su valor máximo en el año 2014, la cifra aumentó respecto a 2017 y fue un 50 % superior (1,8 puntos porcentuales) a la registrada en 2008 (3,6 % en 2008; 4,5 % en 2009; 4,9 % en 2010; 4,5 % en 2011; 5,8 % en 2012; 6,2 % en 2013; 7,1 % en 2014; 6,4 % en 2015; 5,8 % en 2016; 5,1 % en 2017, y 5,4 % en 2018, unos 2,5 millones de personas).

En cuanto a la baja intensidad de empleo por hogar, en 2018 se apreció una importante reducción respecto a 2017, en una continuación de la fase de descenso iniciada en 2014. No obstante, hay que tener en cuenta que la cifra estaba todavía cuatro puntos por encima de la registrada en el año 2008 (6,6 % en 2008; 7,6 % en 2009; 10,8 % en 2010; 13,4 % en 2011; 14,3 % en 2012; 15,7 % en 2013; 17,1 % en 2014; 15,4 % en 2015; 14,9 % en 2016; 12,8 % en 2017, y 10,7 % en 2018). La progresiva reducción del AROPE se debe fundamentalmente a la reducción de este indicador de baja intensidad de empleo por hogar.

Todos los indicadores son peores para las mujeres, para las personas con discapacidad, los niños y los jóvenes. Las personas que reunieron los tres indicadores de la tasa AROPE eran 670.000, en 2018.

Frente a este fenómeno de carencia de recursos, en desarrollo de los preceptos constitucionales más arriba referidos, en España se han establecido un conjunto de prestaciones de garantía de ingresos mínimos que complementan el sistema de protección social en los ámbitos de desempleo, familia, vejez e incapacidad, contribuyendo a reducir las situaciones de riesgo y exclusión social. Lo conforman una serie de prestaciones económicas, como son las pensiones no contributivas, los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, los subsidios para personas

con discapacidad, las prestaciones familiares por hijo a cargo, los subsidios por desempleo y las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas. La mayor parte de estas prestaciones forman parte del Sistema de Seguridad Social y vienen determinadas por la legislación estatal. Las rentas mínimas de inserción, en cambio, se regulan por legislación autonómica, lo cual acrecienta su complejidad.

La Seguridad Social es competencia exclusiva del Estado, en virtud del artículo 149.1.17ª de la Constitución. Por el contrario, la asistencia social puede ser asumida, de conformidad con el artículo 148.1.20 CE, por las comunidades autónomas, por lo que a menudo presenta características heterogéneas. Hasta ahora el espacio de las rentas mínimas ha sido abordado desde las comunidades autónomas, pero no hay nada que dogmáticamente impida su consideración dentro del Sistema de Seguridad Social como prestación no contributiva o asistencial. No se olvide que el artículo 41 afirma, literalmente, que los poderes públicos deben garantizar «prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad», lo que viene a coincidir con el concepto de renta mínima.

De acuerdo con el *Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2018*, que elaboró el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en el año 2018, la cuantía básica media de la renta mínima fue de 463,05 euros mensuales, frente a los 449,98 euros mensuales del año 2017. Los titulares de la prestación fueron 293.302 personas, de las cuales 177.817 eran mujeres y 115.485 hombres. En cuanto a las personas dependientes de los titulares alcanzaron la cifra de 385.878 (197.066 fueron mujeres y 188.812 hombres). El número total de perceptores de rentas mínimas de inserción en el año 2018, sumados titulares y dependientes, fue de 679.180, de los que 374.883 eran mujeres y 304.297 hombres.

En cuanto a la nacionalidad de los perceptores, el 74,60 % son españoles y el 25,40 % son de nacionalidad extranjera; en lo que se refiere a grupos de riesgo predominan el de familia monoparental y el de personas sin hogar/exclusión social severa. El grupo de edad mayoritario es el que está entre 35 y 44 años, seguido del que está entre 45 y 54 años.

Las rentas mínimas presentan diferencias significativas entre comunidades autónomas, en cuanto a los requisitos necesarios para acceder a la prestación, así como también respecto a la duración máxima de su percepción, la compatibilidad con otras rentas o su condicionalidad a la participación en programas de activación laboral. El análisis de la normativa permite observar sobre todo grandes diferencias en las cuantías por perceptor, aunque puede afirmarse que todas tienen alcance limitado y palían solo en parte la pobreza.

Esto explica que las quejas que recibe y tramita el Defensor del Pueblo en esta materia reflejen que la cobertura, intensidad y adecuación de las rentas mínimas es muy desigual en función del territorio. Tanto la suficiencia de las cuantías para acercar a las personas al umbral de renta por debajo del cual se estima la existencia de riesgo de pobreza (adecuación), como el número de beneficiarios potenciales que efectivamente recibe la prestación (cobertura), presentan diferencias muy marcadas entre las comunidades autónomas.

La Autoridad Independiente de República Fiscal (AIREF), en su estudio *Los programas de rentas mínimas en España*, a partir de los datos que ofrece la Encuesta de Población Activa sobre los hogares sin ingresos del trabajo, ni prestaciones de desempleo ni de la Seguridad Social, concluye que cinco comunidades autónomas, País Vasco, Navarra, Asturias, La Rioja y Cantabria, presentan ratios de cobertura cercanas o superiores al 100 % de los perceptores potenciales. Ofrecen una ratio de cobertura por encima de 50 % Aragón y Castilla y León. Por encima del 25 % están Madrid (43,9 %), Extremadura (42,2 %), Galicia (38,6 %), Murcia (32 %), Illes Balears (28,3 %), Islas Canarias (27,9 %), Cataluña (27,9 %) y Comunidad Valenciana (26,8 %). Por debajo, Andalucía con 20,7 % y Castilla-La Mancha con el 9,3 %.

En cuanto la adecuación o suficiencia para acercarse al umbral de renta por debajo del cual se considera pobreza, el mismo informe afirma que hay un primer grupo de comunidades (País Vasco, Navarra) que presenta niveles de adecuación casi equivalentes al umbral de pobreza nacional (100 % del 60 % de la renta mediada equivalente). En niveles entre el 60 % y el 65 % de esa renta mediada equivalente están Aragón, Asturias, Canarias, Baleares, Cantabria, Castilla y León. Entre el 50 % y el 60 % Cataluña, Cantabria, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Madrid, Galicia. Por debajo del 50 %, Murcia con un 42,2 %.

Es justo señalar, no obstante, que también son muy significativas las diferencias existentes en el umbral de la pobreza si este se mide por comunidad autónoma, así como que los porcentajes de personas en situación de pobreza o exclusión social, según los indicadores del AROPE, son también muy dispares en función del territorio de que trate, así como sus niveles de desempleo.

El éxito de la rentas mínimas depende más de la generosidad relativa de los programas respecto a su suficiencia y cobertura que de la forma en la que están organizados, pero una excesiva fragmentación del conjunto puede limitar la capacidad del sistema para lograr sus objetivos, tanto por la desigualdad que genera como porque en los sistemas más complejos existe más probabilidad de que queden fuera algunos colectivos.

Por ello, en aras de equilibrar las diferencias reseñadas, el Defensor del Pueblo considera ineludible estructurar en el plano estatal un sistema integrado de rentas mínimas, bien sea estableciendo y regulando por ley una prestación no contributiva en el Sistema de Seguridad Social, lo que sería más eficaz, bien estableciendo una prestación con un contenido mínimo por ley ex artículo 149.1.1ª) de la Constitución. En ambos casos, la nueva prestación podría ser mejorada por las comunidades autónomas.

Si se estableciera una prestación no contributiva o asistencial de Seguridad Social, las comunidades autónomas podrían intervenir normativamente, si bien solo en clave de mejora de la regulación legal. Con probabilidad lo harían las comunidades autónomas que contemplen en la actualidad unas cuantías superiores a la que establezca el Estado *ex novo.* A este respecto, hay que tener en cuenta lo dispuesto por la STC 239/2002, así como el artículo 42.4 LGSS, interpretado a *contrario sensu*.

Se lograría así, en definitiva, una mayor uniformidad normativa en todo el territorio por la vía del artículo 149.1.17ª de la Constitución, de la que se alcanzaría por la vía del artículo 149.1.1ª, y sin cerrar del paso a las normativas autonómicas de mejora al amparo del título autonómico del artículo 148.1.20ª. Lógicamente, también sin perjuicio de la necesaria gestión autonómica del ingreso mínimo vital como prestación asistencial de Seguridad Social, como sucede ya con las pensiones asistenciales de Seguridad Social por jubilación e invalidez.

La vía del artículo 149.1.1ª de la Constitución, a criterio de esta institución, exigiría fijar adecuadamente el contenido mínimo y la función de coordinación estatal al respecto, con el fin de evitar que se produzcan las mismas disparidades que han surgido en aplicación de la Ley de Dependencia, reseñadas en el apartado anterior.

Las principales propuestas que al respecto se han lanzado al debate público entre 2015 y 2019 presentan ciertas coincidencias y complementariedades que demuestran la existencia de margen para un acuerdo en materia de ampliación de la garantía de rentas en España, que se traduzca en una propuesta legislativa viable, con un amplio apoyo parlamentario, que permita garantizar una mayor suficiencia de rentas a los hogares más castigados por la crisis.

Todas las propuestas presentadas en esos años por partidos políticos, sindicatos y la AIREF compartían la necesidad de un mayor gasto público en garantía de rentas orientado a los tramos de ingresos más bajos, así como una mayor adecuación y cobertura nacional de los programas. Asimismo, las propuestas compartían la urgencia de aumentar, por una u otra vía, las prestaciones por hijos a cargo, especialmente en los hogares con menores que están en situación de pobreza.

Las cuestiones que plantean divergencias relevantes entre las propuestas presentadas giran, por un lado, alrededor de la compatibilidad de las prestaciones con

los ingresos por trabajo, ante la situación creciente de pobreza laboral; por otro, alrededor de la condicionalidad o incondicionalidad laboral asociada a la percepción de las prestaciones. Pero estas diferencias podrían ser superadas buscando un equilibrio técnico y político a través del debate legislativo.

Dilaciones excesivas en la tramitación de las rentas mínimas

Las dilaciones excesivas en la tramitación de solicitudes de rentas mínimas siguen siendo muy preocupantes y el motivo fundamental al que aluden las quejas en esta materia. Hay que tener en cuenta los perjuicios que conlleva para los ciudadanos la demora en la resolución de este tipo de solicitudes, cuya razón de ser consiste en que ningún ciudadano carezca de unos recursos básicos para la supervivencia digna.

Es especialmente significativo el retraso que se ha ido acumulando en los últimos años 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 para resolver y notificar la 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, dicho plazo se vulnera de manera constante en esa comunidad autónoma.

La demora en Andalucía es excesiva, hasta el punto de que, a fecha 5 de septiembre de 2019, había 43.411 solicitudes pendientes para las que había transcurrido el plazo máximo de resolución. Además, en dicha fecha se estaban resolviendo solicitudes presentadas en enero de 2018, con un retraso de un año y medio, lo que demuestra la necesidad de modificar el sistema de gestión de la renta mínima de inserción social con carácter urgente.

El artículo 20 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tengan a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, son responsables directos de su tramitación y deben adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Por ello, el Defensor del Pueblo ha formulado una Recomendación a la **Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación,** a fin de que adopte las medidas necesarias para la dotación de medios personales y materiales que garanticen la resolución de las solicitudes de renta mínima de inserción social en el plazo previsto en el mencionado artículo 32 del Decreto-ley 3/2017.

La consejería ha reconocido la necesidad de mejorar la gestión y cobertura de la renta mínima de inserción social en Andalucía, y ha informado de las diferentes medidas en las que se está trabajando desde principios del año 2019. Entre otras cuestiones, hace referencia a la contratación de personal interino de refuerzo en las delegaciones territoriales, así como a la adaptación de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de los servicios en los que se gestiona la prestación. Asimismo, refiere que se ha propuesto la ampliación de la RPT, que recoge la creación de un nuevo servicio en cada delegación territorial, específico para la gestión de la renta mínima de inserción social, así como mayor dotación de personal al efecto en los servicios centrales de esa consejería. Indica igualmente que se está realizando un estudio de conjunto, en función del cual modificará la normativa vigente para hacer la prestación más accesible, dar mayor cobertura a la población destinataria, dotarla de mayor suficiencia y agilidad administrativa.

A pesar de las medidas comunicadas, se siguen recibiendo numerosas quejas que evidencian que los retrasos siguen siendo excesivos. Además, en la fecha de redacción del presente informe anual, la consejería ha indicado que no ha sido posible la contratación de personal interino de refuerzo en las delegaciones territoriales en 2019, pero sin indicar las razones ni pronunciarse sobre la posibilidad de contratar personal interino de refuerzo en 2020.

El Defensor del Pueblo no considera admisible la demora existente en la resolución de las solicitudes de renta mínima de inserción social, puesto que conlleva unos perjuicios considerables para los ciudadanos, que no están obligados a soportar, teniendo en cuenta que la renta mínima de inserción social constituye la última red de protección, cuya razón de ser consiste precisamente en que ningún ciudadano carezca de unos recursos básicos para la supervivencia. En consecuencia, esta institución ha solicitado a la consejería que informe de la puesta en marcha de las medidas señaladas así como de las conclusiones del estudio de evaluación que se está realizando y de las propuestas de modificación de la normativa vigente. Ha pedido también conocer el número de solicitudes de renta mínima de inserción social presentadas en 2018 que, hasta la fecha, siguen sin ser resueltas; así como el número de solicitudes para las que haya transcurrido el plazo máximo de resolución.

A la vez, el Defensor del Pueblo ha formulado en cada caso concreto en el que se detecta un retraso excesivo el correspondiente Recordatorio del deber legal a la consejería para que resuelva de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos (14017337, 18014562 y 18015383, entre otras).

La existencia de demoras en la tramitación, tanto de solicitudes como de recursos de alzada, también está presente en otras comunidades autónomas, como **Cataluña** (18010068, 18014332, 19000637). Sin embargo, cabe destacar que, tras la intervención

del Defensor del Pueblo, se ha procedido a la revisión de dos expedientes en los que se habían declarado por desistidas las solicitudes por no haber presentado la documentación necesaria para resolver, y se han revocado las resoluciones dictadas, aprobándose las correspondientes prestaciones económicas (18017171 y 18017555).

En el **Principado de Asturias** se han constatado igualmente dilaciones en la tramitación de solicitudes de salario social básico. A título de ejemplo, una ciudadana había solicitado la actualización de la cuantía del salario social básico en mayo de 2018 y no había recibido repuesta, lo que conllevó la formulación de un Recordatorio de deberes legales a la **Consejería de Derechos Sociales y Bienestar** para que resolviera de forma expresa y en los plazos establecidos las solicitudes presentadas, puesto que el plazo previsto para ello es de un mes. La consejería afirmó que el elevado número de solicitudes de revisión dificulta atender estas en los plazos legales previstos y que, a pesar de haber ido dotando sucesivamente de mayores medios humanos y materiales al servicio encargado de la gestión del salario social básico, estaba siendo complicado atender en el plazo legal previsto todas las solicitudes como sería deseable. Asimismo, informó de que en febrero de 2018 se había aprobado una instrucción, en la que se establecen unos criterios de revisión preferente de solicitudes, priorizando aquellas que presenten un mayor grado de vulnerabilidad social y económica.

Si bien la consejería sostiene que se han incrementado los medios humanos y materiales para la gestión del salario social básico, de las quejas que se están recibiendo en el Defensor del Pueblo se desprende que no son suficientes, por lo que se formuló una Recomendación para que se dotara de los medios personales y materiales que garantizaran la resolución de las solicitudes relativas al salario social básico en los plazos previstos en el Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias, 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico.

La consejería ha comunicado que, con fecha 9 de octubre de 2019, la Dirección General de Gestión de Derechos Sociales propuso al órgano competente en materia de personal que se iniciasen los trámites necesarios para la prórroga del programa temporal de refuerzo autorizado el 17 de marzo de 2017, para la revisión de expedientes de salario social básico, compuesto por seis funcionarios del Cuerpo de Gestión (A2), desde el 30 de diciembre de 2019 hasta el 30 de abril de 2020 (fecha en la que expira el plazo máximo de duración). Añade que, con la misma fecha, se propuso por la citada dirección general el inicio de los trámites necesarios para la autorización de un nuevo programa temporal de refuerzo de personal para la revisión de expedientes de salario social básico, compuesto por doce gestores, cinco administrativos y tres auxiliares administrativos, hasta el 31 de diciembre de 2020, sujeta a prórrogas. Se ha solicitado a la consejería que informe de la puesta en marcha de las propuestas realizadas y durante

la elaboración del informe ha confirmado que han sido autorizadas, por lo que se ha procedido a la finalización de las actuaciones (19008888).

De las quejas recibidas parece desprenderse que las dilaciones existentes en la resolución de solicitudes en la **Comunitat Valenciana,** de las que se dio traslado en el informe anual del año anterior, han descendido. No obstante, se sigue a la espera de que la **Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas** confirme la resolución de los expedientes de renta garantizada de ciudadanía que quedaban pendientes (17023938).

Aportación de documentación

Además, se ha solicitado información sobre las dificultades encontradas para solicitar la renta valenciana de inclusión con pasaporte. La conselleria ha reconocido que la aplicación informática no permite tramitar la concesión de las solicitudes que se acrediten con pasaporte, pero ha indicado que se están realizando los trámites oportunos para subsanar los problemas que están surgiendo por este motivo. Se ha requerido en dos ocasiones a la conselleria que informe de las actuaciones que se están realizando para solucionar esta situación y todavía no se ha recibido contestación (19008868).

Regulación y gestión de la prestación

En el ámbito de la **Comunidad de Madrid,** si bien ha descendido el número de quejas relativas a la suspensión de la renta mínima de inserción, se siguen recibiendo quejas sobre distintos aspectos de la regulación y gestión de la prestación, y se continúan las actuaciones iniciadas en 2018. La **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad** ha enviado respuesta a las tres recomendaciones formuladas, de las que se informó en el anterior informe anual.

Por lo que se refiere a la Recomendación de motivar suficientemente las resoluciones de denegación, suspensión o extinción de renta mínima de inserción, haciendo referencia no solo a las normas jurídicas que las fundamentan, sino también a las razones concretas por las que tales normas imponen la resolución que se adopta, la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid manifiesta que la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social está realizando un considerable esfuerzo de revisión del contenido de todas las resoluciones adoptadas, para ganar en claridad, sencillez y eficacia en la comunicación, modificando todos aquellos aspectos que pudieran inducir a equívoco en su contenido, y asegura que seguirá trabajando para la mejora y adecuación de los textos de las resoluciones.

En cuanto a la Recomendación de modificar el artículo 40.5 del Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, para que en el supuesto de mantenerse el derecho a la prestación de Renta Mínima de Inserción por decaimiento de la suspensión, se devengue desde el momento en el que 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 sus efectos con el abono de los atrasos correspondientes, la consejería mantiene que se tendrá en cuenta esta Recomendación en el momento en que se proceda a la revisión de la normativa vigente. Al igual que la Recomendación de modificar el artículo 37.4 del reglamento, de tal forma que si, una vez suspendida cautelarmente la prestación, se comprueba que el titular cumplía los requisitos para su percepción, se proceda de oficio al abono de atrasos desde la fecha de efectos de la suspensión cautelar.

Se siguen recibiendo quejas de los perjuicios que conlleva el impago de atrasos cuando la suspensión de la prestación se ha debido a un error de la Administración a la hora de valorar la documentación aportada. La falta de claridad de los requerimientos a la hora de solicitar documentos puede dilatar en el tiempo el levantamiento de la suspensión, con la pérdida económica que ello supone (18020240).

Por otro lado, se han planteado a la consejería los problemas derivados de la falta de recepción por los interesados de las notificaciones del procedimiento, especialmente en los casos de requerimientos de documentación, y la consejería ha informado que está trabajando para implementar el envío de SMS o correos electrónicos en la aplicación informática de gestión de la renta mínima de inserción.

Además, se han formulado cuatro nuevas recomendaciones a la consejería para mejorar la gestión de la renta mínima de inserción. La primera, que se realice el trámite de audiencia previa en todos los procedimientos de renta mínima de inserción, a pesar de que la normativa vigente prevea excepciones, dada la naturaleza y finalidad de la prestación. Aunque la consejería manifiesta aceptar la Recomendación, esta institución no puede considerarla aceptada puesto que la Administración pretende continuar exceptuando la realización del trámite de audiencia en algunas situaciones y la finalidad de la Recomendación es que se realice en todos los procedimientos. Por ello, se ha procedido a su reiteración.

La segunda Recomendación, dirigida a modificar, en las resoluciones de suspensión de la prestación, el texto que recoge el principio de subsidiariedad respecto a la percepción de la renta mínima de inserción, especificando la ayuda, pensión, subsidio o prestación correspondiente. La consejería señala que acepta seguir incluyendo en todos los requerimientos de documentación previos a la suspensión de la prestación por subsidiariedad, con lenguaje claro y accesible, la prestación a la que tiene derecho el

solicitante y el organismo competente al que deben dirigirse, al objeto de que todos los interesados se encuentren debidamente informados. Por consiguiente, la Recomendación no puede considerarse aceptada puesto que lo que se ha planteado desde esta institución es que dicha información se incluya en las resoluciones de suspensión de la prestación, y no únicamente en los requerimientos. Se ha procedido a su reiteración.

La tercera Recomendación, que se modifique la redacción y el lenguaje utilizado en los requerimientos y resoluciones y, en general, en todas la comunicaciones que se realicen en los procedimientos relativos a la renta mínima de inserción, de tal forma que resulten comprensibles y accesibles a los ciudadanos, explicando de forma más clara y menos telegráfica las razones que justifican el acto adoptado, que ha sido aceptada. La consejería afirma que ya se está trabajando de forma continuada en la mejora de los procedimientos conforme a los principios de simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos, que debe respetar toda actuación administrativa.

Igualmente, la consejería ha aceptado la cuarta Recomendación, de modificación del pie de recurso que aparece en la notificación de la resolución que comunica el levantamiento de la suspensión, de tal forma que los interesados conozcan indubitadamente la posibilidad de solicitar el abono de atrasos mediante la interposición de recurso de alzada, y ha señalado que la Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social va a incluir en las notificaciones de las resoluciones de levantamiento de suspensión cautelar la posibilidad de solicitar los atrasos conforme a la normativa de aplicación.

Por todo lo expuesto, está institución va a proceder a supervisar la materialización de las recomendaciones formuladas que la consejería ha contestado que acepta, y, además, se ha solicitado que se pronuncie sobre la aceptación de las recomendaciones reiteradas y que indique cuándo tiene previsto iniciar la revisión de la normativa de aplicación de la prestación de renta mínima de inserción (18008764).

Cumplimiento de los requisitos de residencia y escolarización

En otro orden de cosas, resulta necesario destacar la disparidad de criterio existente entre esta institución y la **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid,** a la hora de determinar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la renta mínima de inserción. Destaca el caso de un ciudadano a quien la consejería denegó la prestación por no acreditar su carencia de recursos económicos, al disponer de un certificado de registro de ciudadano de la Unión Europea que fue concedido una vez constatado que disponía de recursos económicos para sí y

su familia. Todo ello a pesar de que vivían en un centro de acogida y no tenían ingreso alguno.

La consejería concluyó que el interesado no residía legalmente en España cuando solicitó la renta mínima de inserción, a pesar de tener el referido certificado y sin haberle requerido que acreditara su vigencia. En consecuencia, el Defensor del Pueblo indicó a la consejería que la determinación de la residencia legal del interesado y la interpretación de la normativa de extranjería exceden de sus competencias, debiendo limitarse a verificar que los interesados aporten la documentación que acredite la residencia legal en España, lo que no se había hecho en el presente caso (16014119-01).

Otro de los requisitos que se exigen para poder acceder a la renta mínima de inserción es tener escolarizados a los menores que formen parte de la unidad de convivencia en edad de escolarización obligatoria. El problema radica en la rigidez con la que la consejería está interpretando dicho requisito, puesto que ha procedido a la suspensión temporal de la prestación, y posteriormente a su extinción, por no escolarizar y garantizar la asistencia activa, continuada y permanente de la hija a su centro escolar, a pesar de que la menor está diagnosticada de fobia escolar con ansiedad grave y estaba en tratamiento médico. Se formuló una Sugerencia a la consejería para que revocara la resolución de extinción dictada, al amparo de lo previsto pero ha sido rechazada alegando que la resolución de extinción se ha dictado conforme a lo dispuesto en la normativa vigente, puesto que el expediente de absentismo escolar de la menor continuaba abierto y había dejado de acudir definitivamente a su centro escolar, aun habiendo puesto a su disposición todos los recursos especializados necesarios para tratar de lograr su inserción educativa.

A criterio de Defensor del Pueblo, el hecho que la norma exija «tener escolarizados a los menores que formen parte de la unidad de convivencia en edad de escolarización obligatoria» y «garantizar la asistencia activa, continuada y permanente a los centros escolares» o «realizar las actuaciones necesarias para lograr su asistencia regular al centro educativo y evitar el absentismo escolar», no puede implicar que en todos y cada uno de los casos en los que se dé una situación de absentismo escolar se impida el acceso a la prestación. Es necesario analizar las circunstancias de cada supuesto concreto y denegar o extinguir el derecho a la renta mínima de inserción cuando se confirme que la falta de asistencia del alumno al centro educativo es consecuencia de la dejación de los padres de sus responsabilidades o no tiene causa justificada. Lo que bajo ningún concepto debe hacerse es equiparar con absentismo escolar una situación diagnosticada como fobia escolar, sobre todo cuando ello conlleva que la unidad familiar deje de percibir una renta mínima. Dejar sin ingresos a una familia

con menores no es la solución para garantizar su escolarización y puede conllevar perjuicios graves.

Ante el rechazo de la Sugerencia, el Defensor del Pueblo ha señalado a la consejería la necesidad de reflexionar sobre cómo está interpretando la normativa vigente. Esta institución considera que debe reflexionarse, en primer lugar, sobre la vinculación de la renta mínima con un requisito de evitar el absentismo escolar, exigido a los padres, ya que no es el objetivo de la prestación. Esta institución se plantea que, atendiendo a los fines de las rentas mínimas y teniendo en cuenta que el absentismo escolar ya tiene sus propios mecanismos de vigilancia y control desde los servicios educativos y el sistema de protección de menores, no parece necesario dejar además en estos casos a las familias sin ingresos. Con ello, la situación de absentismo escolar probablemente siga sin solucionarse, o incluso se agravará, y la situación de pobreza y exclusión social sin duda empeorará.

En segundo lugar, con una interpretación rígida de la norma, pueden producirse casos injustos, como el planteado en esta queja. Por ello, debe también reflexionarse sobre la exigencia a los padres de evitar el absentismo escolar en todos los casos y circunstancias, pues a partir sobre todo de la adolescencia, y en otras situaciones similares, los progenitores pueden dirigir todos sus esfuerzos a prevenir y evitar el absentismo y, sin embargo, resultar inútiles ante el rechazo del menor a acudir al centro escolar (19002305).

Valoración recursos económicos de los solicitantes

La **Comunidad de Madrid** se ha negado igualmente a modificar su criterio a la hora de valorar los recursos de los solicitantes de renta mínima de inserción. A pesar de los esfuerzos de esta institución para que no se tengan en cuenta las transacciones puntuales de objetos de su propiedad que para subsistir hacen los ciudadanos, la consejería invoca el artículo 15.2 del reglamento, según el cual «la valoración de los recursos económicos de que disponen la persona solicitante o titular y los miembros de la unidad de convivencia incluirá los rendimientos procedentes del trabajo, sea por cuenta propia o ajena, de pensiones, prestaciones y subsidios, del patrimonio o de cualquier otro título, así como de las pensiones compensatorias y de alimentos».

Esta institución considera que ni ese precepto ni ningún otro de la normativa vigente prevé que se deban valorar los ingresos derivados de la venta de objetos personales y ha reiterado a la consejería su desacuerdo con los cálculos realizados para determinar la cuantía de la prestación, puesto que está realizando una interpretación excesivamente que desvirtúa el sentido de la prestación. En el caso concreto, se ha

procedido a la finalización de las actuaciones, porque el interesado no cumplía los requisitos para acceder a la prestación por otras razones (18016229).

En otros casos, hay comunidades autónomas que han aceptado modificar su criterio pero, transcurrido el tiempo, no realizan actuación alguna al respecto. Así ha ocurrido en una queja, que se incluyó en el último informe anual, en la que se denegó el ingreso aragonés de inserción a una persona que era susceptible de percibir una pensión por incapacidad permanente, pero no podía acceder a la misma por tener una deuda pendiente con la Seguridad Social. Se dio traslado al **Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de Aragón** del criterio del IMSERSO, según el cual la pensión contributiva reconocida a una persona que se encuentre suspendida por impago de cuotas a la Seguridad Social no debe ser considerada como ingreso, a los efectos de acreditar el requisito de carencia de recursos económicos para la percepción de las pensiones de la Seguridad Social en su nivel no contributivo.

El departamento comunicó que tendría en cuenta dicho criterio en la futura ley de renta social básica de Aragón, pero, hasta la fecha, no se ha aprobado ley alguna, por lo que los ciudadanos que se encuentren en esa situación siguen sin poder acceder a la prestación. En la fecha de redacción de este informe se ha considerado procedente reabrir las actuaciones con el Gobierno de Aragón (17010964).

En sentido contrario y positivo, esta institución quiere destacar la modificación normativa efectuada en **Illes Balears** para adaptar la regulación de la renta garantizada a la realidad social. Se han modificado los requisitos de la prestación para que los mayores de 45 años que vivan con otras personas que no sean de su familia puedan tener derecho a la prestación (18013481).

10.6.2 Acción social municipal

Empadronamiento

El empadronamiento es un requisito indispensable para acceder a ayudas sociales pero, en algunas ocasiones, lograr empadronarse resulta casi imposible para los ciudadanos, bien porque el propietario de la vivienda en la que residen no se lo permite, bien porque no tienen residencia fija o incluso viven en la calle; a pesar de que los servicios sociales deben facilitar el empadronamiento a las personas que no tienen un hogar fijo, de tal forma que puedan recibir notificaciones y cumplir el requisito de estar empadronado para solicitar las ayudas correspondientes.

Así está previsto en la Resolución de 30 de enero de 2015, 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. En su artículo 3.3, referido al empadronamiento de personas sin domicilio, señala que «[L]as situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección. La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a un "domicilio ficticio" en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los servicios sociales correspondientes».

Muchos ayuntamientos no están teniendo en cuenta esta resolución y están negando servicios sociales a las personas sin hogar por falta de empadronamiento. Esta institución tiene conocimiento de esta situación tanto a través de las noticias que se publican en los medios de comunicación, como del goteo de quejas que se reciben al respecto, algunas de las cuales son tratadas en otros capítulos del presente informe, como los relativos a Igualdad de trato y Administración local.

Desde el Defensor del Pueblo, cuando se recibe una queja, se analiza la situación concreta del interesado y, según sus circunstancias, se opta por informarle de la regulación existente para que se dirija a sus centros sociales para que le faciliten el empadronamiento, o se inician directamente actuaciones con el ayuntamiento correspondiente. Si bien es verdad que en todos los casos el interesado acaba siendo empadronado, el perjuicio es considerable porque supone la pérdida de ayudas, a las que tiene derecho, hasta que se dirige a esta institución (19007110-01, entre otras).

Además, hay que tener en cuenta que la falta de padrón impide igualmente acceder a la tarjeta sanitaria o poder acreditar el tiempo de residencia en España, por lo que es necesario que en todos los municipios se adopten las medidas que sean necesarias para garantizar el empadronamiento de las personas que residen en ellos.

Motivación de las resoluciones de ayudas de emergencia

La motivación de las resoluciones de ayudas de emergencia resulta imprescindible para que los interesados puedan conocer los criterios esenciales que han fundamentado la decisión y así valorar la corrección o incorrección jurídica del acto, a los efectos de ejercitar las acciones de impugnación que el ordenamiento jurídico establece y articular adecuadamente sus medios de defensa.

La resolución denegatoria de una ayuda de emergencia social del **Ayuntamiento de Tavernes de Valldigna** (Valencia) se limitaba a señalar que se denegaba la ayuda por no cumplir los requisitos necesarios para el acceso a las prestaciones económicas, sin especificar cuáles. Por ello, se recomendó al ayuntamiento impartir las indicaciones necesarias para que las resoluciones denegatorias de ayudas de emergencia sean debidamente motivadas e incluyan de manera concreta y suficiente los motivos de la denegación, con el fin de que los interesados puedan ejercer sus derechos. La Recomendación ha sido aceptada (18019720).

Funcionamiento de las oficinas de servicios sociales

El funcionamiento de las oficinas de servicios sociales es uno de los motivos de queja más frecuente. Los ciudadanos alegan, entre otras, dificultades para obtener cita, falta de información y trato inadecuado.

Tras constatar las dificultades para poder obtener cita en la Oficina de Servicios Sociales de Periana (Málaga), en la que solo se permite pedir cita telefónicamente, se iniciaron actuaciones con la **Diputación Provincial de Málaga.** La diputación ha reconocido la existencia de incidencias y ha comunicado que se está estudiando el establecimiento de un servicio de gestión telefónica para la atención de la cita previa de los servicios sociales comunitarios, lo cual ampliaría de forma importante el número de líneas y de personas para atender esta demanda. Si bien, según la diputación, este servicio se iba a poner en funcionamiento en el segundo semestre de 2019, hasta la fecha no ha sido confirmada su puesta en marcha (18004457).

En la tramitación de solicitudes de rentas mínimas resulta fundamental el adecuado funcionamiento de las oficinas de servicios sociales de los ayuntamientos. Por ejemplo, en el **Ayuntamiento de Santa Pola** (Alicante) se han ralentizado todas las gestiones relacionadas con la renta valenciana de inclusión como consecuencia de la falta de personal para cubrir dicho servicio y la falta de medios tecnológicos para acceder a su aplicación informática de tramitación específica, lo que ha reconocido el propio ayuntamiento (18018205 y 18015086).

En el **Ayuntamiento de Buñol** (Valencia) no se informó correctamente sobre la documentación a aportar para solicitar la renta valenciana de inclusión, lo que retrasó dos meses la tramitación de la solicitud. El ayuntamiento ha alegado que la tramitación no ha podido ser más rápida, porque se trata de una ayuda nueva que necesita de una aplicación informática, de la que no disponían en la fecha de solicitud, y que ha sido muy difícil de instalar y manejar correctamente, siendo necesaria una formación específica y un tiempo de dedicación para ello. Además, ha señalado que en los servicios sociales tienen escasez de personal y cada día un mayor volumen de trabajo (18015936).

Red municipal de recursos para personas sin hogar

La situación de colapso en los recursos de la red de personas sin hogar de Madrid se ha mantenido durante el año 2019, quedando numerosas personas y familias en situación de calle al no lograr obtener plaza en la red de albergues municipal.

El **Ayuntamiento de Madrid** manifestó al Defensor del Pueblo que su posición ha sido siempre atender a todas las personas que, careciendo de alojamiento, quedaban en situación de calle, a través de los recursos disponibles, a pesar de que, a su juicio, los casos que se producen en la ciudad no son competencia municipal, al ser mayoritariamente solicitantes de asilo. En esa línea, el ayuntamiento informó de las actuaciones impulsadas para evitar la situación de familias durmiendo en la calle y la cesión de varios espacios municipales al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para aumentar su capacidad de acogida en el marco de sus competencias.

Sin embargo, según informaciones publicadas, de los siete espacios cedidos, únicamente la Residencia Nuestra Señora de la Paloma, ubicada en Cercedilla, era de uso inmediato, mientras que otros dos espacios fueron descartados directamente por no estar en condiciones adecuadas, y en los demás no se contemplaba que pudieran empezar a funcionar a corto plazo. Además, han seguido dándose casos de familias con menores que se veían obligadas a pernoctar en la calle, casi diariamente, en la puerta del Sámur Social, porque no les es asignada plaza en la red de protección municipal. Algunas de esas familias consiguieron finalmente dormir bajo techo, pero gracias a la labor solidaria de asociaciones y vecinos que las acogen.

El Defensor del Pueblo considera que deben encontrarse mecanismos que permitan que todas las personas, y especialmente los colectivos vulnerables, encuentren algún tipo de acogida. Es necesario, por tanto, que se creen instalaciones y se financien plazas para resolver cuanto antes esta cuestión, que compete también al ayuntamiento, puesto que hasta que se formalizan las solicitudes correspondientes, algunas de estas personas se encuentran en situación de calle y ante su situación social de emergencia deben ser atendidas.

Por ello, esta institución ha solicitado al ayuntamiento que informe de la situación que se está viviendo en el Sámur Social a la hora de facilitar alojamiento a las personas que allí se dirigen. Asimismo, con el fin de conocer la dimensión de esta situación, se ha solicitado que remita información sobre las siguientes cuestiones: número total de plazas de los centros de la red de protección municipal disponibles en 2018 y en 2019 (distinguiendo entre dispositivos estables y dispositivos específicos de la Campaña Municipal Contra el Frío); número de personas que han solicitado plaza en el Sámur Social durante los meses de octubre y noviembre de 2019, número de plazas asignadas en recursos de la red municipal en ese período de tiempo, y número de personas que, al

no obtener plaza, se han visto obligadas a pernoctar en la calle frente a la sede del Sámur Social (especificando los casos de familias con menores); situación de los espacios municipales que han sido cedidos al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y dificultades encontradas para su puesta en marcha; apertura de los equipamientos de la campaña del frío, así como dispositivos municipales de acogida concretos que se han abierto a tal efecto. Además, esta institución ha planteado si ante esta situación de emergencia se van a establecer nuevos dispositivos para garantizar que nadie duerma en la calle. En el momento de elaboración de este informe, se está a la espera de recibir la respuesta del ayuntamiento solicitada en noviembre de 2019 (18002515).

Por otro lado, se ha iniciado una actuación de oficio con el **Ayuntamiento de Barcelona** para conocer la red de protección y recursos de que dispone ese ayuntamiento para poder asistir a las personas sin hogar y en general a las personas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo; así como los problemas que, según los medios de comunicación, se estaban produciendo para acceder a los comedores sociales. Se ha recibido respuesta del ayuntamiento mientras se elaboraba el presente informe, en la que da traslado de su estrategia para asegurar la alimentación de las personas que residen en el municipio y de los recursos de que disponen para ello. Informa que el cierre de los comedores sociales se produjo por una decisión unilateral de rescisión de contrato por parte de la entidad que los gestionaba y señala que se ha tomado la decisión de licitar de nuevo dichos comedores, pero aclara que ninguna de las personas que acudía a dichos comedores se quedó sin plaza porque fueron derivados a otros recursos, estando la alimentación garantizada para todas las personas que lo necesitan en la ciudad de Barcelona. Se ha solicitado al ayuntamiento que informe del resultado del procedimiento de licitación de los comedores sociales, así como de la red existente para facilitar la pernocta a las personas sin hogar de ese municipio (19019484).

En esta línea, se ha iniciado igualmente una actuación de oficio con el **Ayuntamiento de Sevilla,** tras tener conocimiento del fallecimiento de dos personas sin hogar en el municipio, y la falta de cobertura de la red de protección de las personas sin hogar porque, según las informaciones publicadas, los recursos no son suficientes ni adecuados, y desde las entidades sociales reclaman recursos de alojamientos pequeños y especializados que permitan un trabajo individualizado y de calidad. En respuesta, el Ayuntamiento de Sevilla informa de la red de recursos residenciales para personas sin hogar, que cuenta con 488 plazas. Indica que se han ampliado los horarios de los centros y están en proceso de sustituir las hamacas por camas en la campaña del frío. Además, señala que cuentan con plazas para convalecientes y que se prevé acondicionar en centros espacios para mascotas. Se ha solicitado más información al respecto, al objeto de conocer con mayor profundidad la realidad de los recursos residenciales para personas sin hogar (19019929).

En otro orden de cosas, se sigue a la espera de recibir respuesta en dos actuaciones iniciadas en 2018, de las que se informó en el último informe anual. Por un lado, la modificación del sistema informático del **Ayuntamiento de Madrid** para que la baja en un distrito y el alta en otro no conlleve la interrupción en la prestación del servicio de apoyo a familias con menores (18005140) y, por otro, la modificación del sistema de concesión de ayudas económicas del **Ayuntamiento de Torrevieja** (Alicante), al objeto de que el plazo para disponer de ellas compute desde la fecha de notificación del decreto de concesión (17024247).

Temporeros de Huelva

Una vez analizada la información recibida de todas las administraciones desde que se iniciaron las actuaciones en el año 2015, se aprecia que se ha producido un avance en lo que respecta a la atención y asistencia a los trabajadores temporeros. Asimismo, es preciso reconocer la labor desarrollada por los servicios sociales municipales, que tratan de atender sus necesidades básicas, de facilitarles el acceso a la asistencia sanitaria, así como de informarles, orientarles y asesorarles en el ámbito social, legal, laboral y educativo, y desarrollar actividades para prevenir la exclusión social.

Con carácter general, los municipios consultados cuentan con mediadores interculturales, trabajadores sociales, asesores jurídicos, educadores sociales y, en algunos casos, con centros de día en los que pueden acceder a servicios de lavandería, ducha, recogida de agua, o recibir clases de español.

Los avances antes referidos no se han producido respecto al alojamiento de los temporeros. La inexistencia de dispositivos de acogida, la dificultad de poder alquilar una vivienda debido a la reticencia de los propietarios, la ausencia de alojamiento ofrecido por el empresario y las escasas o nulas alternativas a las que tiene acceso este colectivo conlleva que terminen residiendo en diferentes asentamientos, de infravivienda, en unas condiciones de vida absolutamente precarias. Los asentamientos carecen de infraestructuras sociales y sanitarias y se hallan en condiciones de insalubridad, sin recursos indispensables como la electricidad o el agua corriente, servicios de saneamiento o recogida de basuras.

Es preciso adoptar medidas con carácter urgente que logren la erradicación de la infravivienda habilitando alojamientos, por parte de los municipios y de los empresarios, que garanticen condiciones de vida adecuadas a los trabajadores, adoptando medidas que faciliten el alquiler o uso de inmuebles en los distintos municipios, o creando una red de albergues para temporeros, de tal forma que se ofrezcan alternativas de acogida y vivienda a los trabajadores.

Si bien la falta de coordinación y colaboración que ha caracterizado esta situación desde su inicio parece que se está superando a través de las distintas mesas y foros que se han ido constituyendo, entre las que destaca el Foro Provincial de Inmigración de Huelva, se trata de un problema complejo que hay que abordar de forma colectiva por parte de las empresas y la Administración, siendo fundamental la implicación de todos para lograr soluciones efectivas, duraderas, coordinadas e integrales.

El Defensor del Pueblo ha recibido información de las distintas aportaciones, ayudas y subvenciones, a nivel municipal, autonómico y estatal, dirigidas a la protección de los trabajadores temporeros pero, a la vista de la situación actual, resulta indiscutible que no son suficientes para erradicar la infravivienda, lo que hace necesario un esfuerzo presupuestario.

Se trata de un problema estructural en el que cada una de las administraciones implicadas debe afrontar su parte de responsabilidad para lograr soluciones duraderas a la hora de crear una red de recursos que permita a los trabajadores temporeros no verse obligados a vivir en asentamientos que no disponen de ningún tipo de servicios, y consiga erradicar la infravivienda.

Hay que tener en cuenta que el desmantelamiento de los asentamientos, sin prever medidas de reasentamiento pactado y normalización de las condiciones de vida de la población residente, servirá únicamente para esconder y alejar el problema de los núcleos urbanos, pero no para resolverlo.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo ha solicitado a las distintas administraciones que informen de las medidas concretas que se adopten para lograr la erradicación de los asentamientos e infraviviendas y la reubicación de los trabajadores temporeros en condiciones de alojamiento dignas y adecuadas (14022565).

11 VIVIENDA

Consideraciones generales

La vivienda constituye uno de los problemas que más preocupa a la sociedad española. Durante el presente ejercicio, el Defensor del Pueblo ha constatado un paulatino incremento de situaciones de extrema pobreza, que afectan especialmente a las familias con menores de edad y a los jóvenes. Se ha recibido un importante número de quejas presentadas por familias que comunican que, ante la situación de ver a sus hijos en la calle, han decidido ocupar una vivienda de la que serán desalojados en fecha próxima. Los afectados son solicitantes, desde hace años, de vivienda pública protegida. Además, informan a las administraciones oportunas de que serán desalojados en fecha inminente de la vivienda que habitan, con menores de edad. Sin embargo, la Administración no les ofrece una vivienda, siquiera con carácter temporal.

Las reclamaciones sobre adjudicación de vivienda y las ayudas en materia de vivienda componen los dos grupos más numerosos de quejas sobre esta materia que se reciben en la institución. Se ha percibido un crecimiento significativo de estas últimas.

Además, durante este ejercicio han continuado actuaciones relevantes, como las referidas a las consecuencias para los inquilinos de las ventas de vivienda pública protegida a empresas privadas, donde se han formulado resoluciones para que la Administración proceda a asignar viviendas a los adjudicatarios afectados por la venta.

A pesar del panorama que se describe, la institución ha obtenido durante el año 2019 importantes logros, y confía en que ello se vea reflejado en un mejor funcionamiento de las administraciones públicas para que repercuta, sobre todo, en los ciudadanos y puedan ser satisfechas y atendidas adecuadamente sus necesidades. Por ejemplo, se han recibido resoluciones favorables de la Administración respecto a mejoras en la colaboración y coordinación de las administraciones, en la gestión de las situaciones de desahucios o en la valoración del otorgamiento de un acceso preferente en la adjudicación de viviendas a las unidades familiares con menores de edad.

Además, se ha contemplado con satisfacción como relevantes resoluciones de los tribunales de justicia y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas coinciden con —y avalan— el criterio manifestado por esta institución en determinadas cuestiones, como en el caso, por ejemplo, de la venta de vivienda pública protegida a empresas privadas.

11.1 ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA

Las solicitudes de adjudicación de vivienda protegida constituyen, otro año más, el número más amplio de quejas que recibe la institución en esta materia.

Hay que incidir de nuevo en la opacidad de los procedimientos de adjudicación. Entre otras deficiencias, se observa que los ciudadanos desconocen la forma en que se lleva a cabo la baremación de su solicitud. Existe una ausencia de información sobre cómo se realizan las atribuciones dentro de cada cupo. Además, la comunicación que reciben los ciudadanos sobre esta atribución no tiene forma de acto administrativo impugnable por parte de los interesados.

En el caso particular de la **Comunidad de Madrid,** el artículo 16 del Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, 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, por el que se determina el baremo, establece que el orden de adjudicación resultará de la valoración de las solicitudes conforme a la puntuación obtenida en la aplicación del baremo, de mayor a menor, de acuerdo con los cupos establecidos por el número de dormitorios que corresponda según la composición familiar y los grupos establecidos por necesidades específicas. Al no existir un límite temporal para la admisión de solicitudes, la baremación se produce de forma continua, lo que provoca que el orden de adjudicación de una solicitud concreta pueda variar de un momento a otro por circunstancias ajenas a la solicitud presentada por el interesado, lo que genera inseguridad jurídica.

Es posible que, con posterioridad a la presentación de la solicitud del interesado, se presenten otras solicitudes de personas que, por sus circunstancias, obtengan una puntuación mayor. Pero, en cualquier caso, ello no puede justificar continuas variaciones en el puesto de los solicitantes en el cupo correspondiente.

Por otra parte, al no establecerse nada en la normativa existente, ha de entenderse que tanto la baremación en sentido estricto, esto es, la atribución de una determinada puntuación a una solicitud, como la atribución de un puesto en el cupo correspondiente, son realizadas de oficio por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación. Y ha de considerarse que se trata de actos que afectan a intereses legítimos de los ciudadanos, en la medida en que determinan sus posibilidades de adjudicación de una vivienda pública.

Son actos que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, en expresión del artículo 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y ello en la medida en que los interesados carecen de medios para oponerse a ellos, y la propia Administración reconoce que no es posible determinar el momento en el que, en su caso, se procederá

a la adjudicación, ya que esta depende de la disponibilidad de viviendas y de la puntuación de los expedientes vigentes y admitidos. Se deja así a los interesados en una inseguridad jurídica, prohibida por el artículo 9 de la Constitución.

Razones todas ellas que avalan la tesis de que se trata de un acto administrativo, impugnable por los interesados, a pesar de que el apartado 4 del artículo 16 del citado decreto califique este acto de simple comunicación. Las actuaciones siguen en trámite y se continuará trabajando, durante el próximo ejercicio, en el sentido señalado (18011847).

Por otra parte, ya se ha advertido en informes anteriores el problema al que se enfrentan aquellos adjudicatarios que solicitan una permuta de su vivienda. En algunos casos tienen que hacer frente a una demora superior a la que tuvieron que sufrir para resultar adjudicatarios.

Parece razonable que puedan surgir situaciones graves que hagan necesario el cambio de vivienda porque resulte inadecuada, como por ejemplo el aumento o disminución de la composición familiar, renta de alquiler elevada para la situación económica de la familia, situación de movilidad reducida en viviendas no adaptadas, etc.

A pesar de que las solicitudes que se presentan ante la Administración cumplen todos los requisitos, la autorización del cambio está condicionada a la disponibilidad de vivienda reservadas a este fin, por lo que, en algunas comunidades autónomas, como en el caso de Madrid, pueden transcurrir varios años hasta que los ciudadanos ven satisfecha su petición.

En el caso concreto de la Comunidad de Madrid, causa extrañeza que la Administración no emplee todos los mecanismos que la normativa pone a su disposición para aumentar el patrimonio inmobiliario necesario para atender dichas solicitudes. La Orden de 5 de noviembre de 2001, de la **Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes,** por la que se establecen las normas de procedimiento y requisitos para la concesión de cambios o permutas de viviendas, establece que la Dirección General de Arquitectura y Vivienda podrá reservar a cambios o permutas como mínimo un 4 por 100 de las viviendas que se incluyan en las convocatorias para la adjudicación de viviendas en régimen de alquiler que se publiquen en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*. En consecuencia, se ha recomendado a la consejería que reserve a cambios o permutas como mínimo un 4 por 100 de las viviendas, tal y como le faculta la normativa.

Por otra parte, cabe decir que entre las causas que motivan la permuta destacan, por el número de quejas que se reciben, los problemas graves de convivencia. Algunos de los problemas que trasladan los interesados hacen que sean inhabitables sus domicilios, y, en ocasiones, los adjudicatarios llegan incluso a abandonar las viviendas por temor a que les pueda ocurrir algo a sus hijos.

Muchas administraciones han incluido, en sus reglamentos de adjudicación, los problemas graves de convivencia no imputables al solicitante del cambio, como causa que hace necesario el cambio o permuta de vivienda. Sin embargo, el artículo 13 del Decreto 52/2016, cuando enumera las situaciones graves que hacen necesario el cambio de vivienda, no contempla esta causa.

En consecuencia, se ha solicitado a la **Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid** que remita sus consideraciones al respecto de iniciar el procedimiento oportuno para modificar el referido artículo, con el fin de considerar los problemas de conflictividad vecinal como situaciones graves que hacen necesario el cambio de vivienda, y poder así participar en el procedimiento de adjudicación por especial necesidad (15012260).

11.2 AYUDAS EN MATERIA DE VIVIENDA

Durante el año 2019, la preocupación de los ciudadanos por esta materia vuelve a alcanzar niveles similares a ejercicios precedentes al año 2016. Sin duda, la razón de ello es consecuencia del contexto actual, de aumento de precios de acceso a la vivienda (particularmente en régimen de alquiler) y escasos ingresos, que hace que cada vez sean más los ciudadanos que necesitan contar con estas ayudas para poder hacer frente a los gastos derivados de la vivienda sin renunciar a vivir dignamente.

La mayor parte de las quejas que presentan los ciudadanos se refieren a (1) retraso en el abono efectivo de ayudas públicas a la vivienda que ya han sido concedidas y reconocidas por la Administración, mediante la oportuna resolución, y (2) a la demora en aprobar y publicar la relación de beneficiarios.

Además, durante el presente ejercicio ha llamado la atención el elevado número de solicitantes que, a pesar de cumplir con los requisitos exigidos, son excluidos de las ayudas convocadas por falta de disponibilidad presupuestaria. Hay que tener en cuenta que la concesión de estas subvenciones está limitada por el crédito presupuestario que se incluye en sus convocatorias. Según refleja el número de quejas recibidas en este sentido, hay que considerar que el crédito asignado es claramente insuficiente.

Por otra parte, conviene hacer mención a un grupo vulnerable que se ha visto especialmente perjudicado en el presente ejercicio: los jóvenes. Si tradicionalmente han constituido uno de los grupos con mayores dificultades para proveerse de una vivienda en el mercado libre, en el contexto económico actual es el cupo de solicitantes vulnerables que sufre el mayor desajuste entre la capacidad —y dificultad— de generar ingresos y el aumento de los precios de acceso a la vivienda.

Esta institución recibe un elevado número de quejas de jóvenes que no pueden acceder a financiación privada, dado que las condiciones de crédito son cada vez más rigurosas y que necesitan ser beneficiarios de las ayudas. El Banco de España ha señalado que la renta y riqueza de las familias jóvenes todavía son claramente inferiores a las del período anterior a la crisis. Son familias con rentas bajas y escasa capacidad de ahorro, que sufren particularmente el impacto del incremento del precio de la vivienda. Los jóvenes tienen cada vez mayor dependencia de la concesión de estas subvenciones. Se dirigen a esta institución para comunicar que sin esas ayudas apenas disponen de capital suficiente para satisfacer sus necesidades básicas diarias.

11.3 DEL RIESGO DE LA EXCLUSION SOCIAL A LA EXTREMA POBREZA

Una de las consecuencias de la falta de acceso de los ciudadanos a una vivienda digna o, en su defecto, a una ayuda en materia de vivienda para poder acceder a satisfacer sus necesidades en el mercado normalizado, es que la situación de las familias empeora hasta la extrema pobreza. Si bien no constituye uno de los principales grupos de queja que se recibe en esta institución, sí se observa con preocupación cómo crece el número de afectados. Se reciben quejas de ciudadanos que se encuentran no ya en riesgo, sino en efectiva situación de exclusión social. Se pueden distinguir tres categorías de quejas recibidas en este sentido:

- personas y familias que carecen de recursos y medios para satisfacer su necesidad de alojamiento (personas sin hogar);
- unidades familiares que, a pesar de contar con vivienda en el momento de la presentación de sus quejas, serán desalojados en fecha inminente (desahucios);
- familias que viven en alojamientos que no cumplen con los niveles mínimos de habitabilidad (infraviviendas).

Estas situaciones son especialmente preocupantes cuando las unidades familiares cuentan con menores de edad. La falta de recursos suficientes ocasiona que el procedimiento habitual tras un desalojo sea la de trasladar a las familias temporalmente (2-3 meses) a albergues, donde sus miembros se suelen separar en función del sexo. Menores que en muchos casos todavía no están preparados para separarse de sus madres o padres. En otros casos, incluso los albergues carecen de plazas disponibles.

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha comunicado el 11 de octubre de 2019 al Estado Español que, para constituir una vivienda adecuada, una vivienda ha de proporcionar seguridad en su

tenencia, lo que no es el caso de los albergues. Los albergues constituyen una solución habitacional de carácter temporal, pero no constituyen una vivienda adecuada.

La Administración, en general, intenta reaccionar —con poco éxito en la práctica— ante el incremento de solicitantes en situación de vulnerabilidad residencial, modificando para ello sus reglamentos de adjudicación de viviendas (por ejemplo, contemplando en sus reglamentos para la adjudicación de las viviendas la tipología ETHOS, según dictamen del Comité Económico Social Europeo de octubre de 2011). Organizaciones e instituciones de ámbito privado, que trabajan para ofrecer algún tipo de solución a esas familias, denuncian que la Administración destina escasos recursos a estos grupos vulnerables, por lo que existen importantes carencias en materia de cobertura de vivienda destinado a personas en riesgo de indigencia.

11.4 OCUPACIONES ILEGALES

El incremento más relevante de quejas recibidas en materia de vivienda, durante el ejercicio 2019, se refiere a familias que escriben desesperadas para comunicar que no han tenido más alternativa que ocupar una vivienda vacía para ofrecer a sus hijos menores de edad un techo donde poder vivir. En la mayoría de casos, esas familias llevan años solicitando la adjudicación de una vivienda pública protegida. Los padres muestran su desazón porque viven cada día con la angustia de no saber que podrá pasar y en cómo puede afectar todo ello al desarrollo de sus hijos.

Huelga decir que esta institución no puede amparar las ocupaciones ilegales, dado que es un delito tipificado en el artículo 245.2 del Código Penal. Pero tampoco puede mirar hacia otro lado ante situaciones que viven estas familias, que están desamparadas.

Por otro lado, cabe decir que cuando alguien ocupa una vivienda, la esperanza de que se le adjudique una vivienda pública desaparece, pues muchos reglamentos de adjudicación, como el de la Comunidad de Madrid, recogen entre sus requisitos el de «no encontrarse ocupando una vivienda o inmueble sin título suficiente para ello y sin el consentimiento del titular». El Ayuntamiento de Madrid ha aprobado un nuevo Reglamento de adjudicación de viviendas, que ha entrado en vigor el 5 de enero de 2019, y que es algo más permisivo en este sentido, al señalar que no podrán inscribirse como demandantes de viviendas aquellas personas que se encuentren ocupando una vivienda o inmueble de la EMVS o del Ayuntamiento de Madrid, sin título legítimo para ello en el momento de la solicitud o con posterioridad.

En cualquier caso, no parece que la solución al problema sea la del rechazo o bloqueo institucional. Desde hace muchos años, ha defendido esta institución que la política social de vivienda debe enfocarse hacia los más desfavorecidos. Parece

necesaria una reflexión sobre este asunto, máxime a raíz del contenido del Dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 11 de octubre de 2019, que considera que la aplicación del requisito (de la no ocupación ilegal) es incompatible con la naturaleza del derecho a la vivienda adecuada. Dicho comité considera que la denegación de la solicitud de vivienda pública sin tener en cuenta la situación de necesidad por encontrarse ocupando una vivienda sin título legal constituye, en sí mismo, una violación de su derecho a la vivienda. Además, la restricción del acceso a vivienda social puede repercutir sobre los menores.

Parece evidente que la ocupación por una familia con menores de edad de una vivienda acredita precisamente la extrema necesidad, lo cual debería constituir un requisito a valorar por la Administración. También pudiera ser objeto de debate el hecho de que se penalice desde la Administración a estos ciudadanos. No es razonable que una familia acceda a vivir en la indigencia con el fin de poder presentar una solicitud de vivienda que, por otro lado, nadie puede garantizar que sea concedida.

11.5 ALTERNATIVA HABITACIONAL EN CASO DE DESAHUCIO

La principal característica de estos problemas es que las familias necesitan una intervención inmediata por parte de la Administración.

A pesar de que la mayoría de las administraciones han reformado su normativa para afrontar estas situaciones lo cierto es que, en general, no se dispone de recursos suficientes para atender las necesidades de estos solicitantes. Falta coordinación entre las administraciones, departamentos e instituciones implicadas en los desalojos por desahucios. Sin ir más lejos, la **Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid** ha comunicado en el presente ejercicio que no existe un cauce para que ante cualquier situación de vulnerabilidad residencial esa empresa municipal traslade a los servicios sociales la información de dichas familias. Los servicios sociales de los ayuntamientos, Administración más cercana a estos problemas, carecen de medios. Parece evidente la necesidad de dotarles de mayor presupuesto.

Las familias se ponen en contacto con las administraciones correspondientes, advierten del riesgo de exclusión social al que se enfrentan en fechas próximas, y contemplan como se ven abocados a esperar la fecha del lanzamiento para quedarse en la calle con sus familias. Hay una pérdida de la confianza en la labor administrativa.

Cada vez con mayor frecuencia, estos asuntos son sometidos a la consideración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, donde obtienen recomendaciones favorables a sus intereses. Entre las recomendaciones generales formuladas por el comité (Dictamen adoptado respecto de la Documentación Nº 37/2018), se encuentra la de «adoptar las medidas necesarias para asegurarse de

que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alterna, solo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alterna, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad». Los afectados comunican a esta institución que no se cumple con lo dictado por el comité y que las medidas provisionales no se respetan. También aseveran que estos dictámenes no se distribuyen ampliamente con el fin de que lleguen a todos los sectores de la población que pudieran verse afectados.

Siempre que es posible, esta institución inicia actuaciones para interesarse por el curso dado a las solicitudes de los interesados que reclaman, ante un desahucio en fecha próxima, un alojamiento temporal de las viviendas integrantes del Parque de Viviendas de Emergencia Social de la Comunidad de Madrid. De las quejas tramitadas por esta institución se desprende la enorme dificultad de las unidades familiares en cumplir los requisitos de acceso de estas viviendas.

Así a modo de ejemplo, en Madrid, además de cumplir todos los requisitos de acceso previstos en el artículo 19 del Decreto 52/2016, de 31 de mayo, han de encontrarse afectadas por alguna de las situaciones contempladas en el artículo 18 del citado decreto, siendo tal concurrencia presupuesto imprescindible para dar inicio al mencionado procedimiento. Además, para el caso particular de los desahucios deberán darse de manera concurrente las circunstancias que determina la Instrucción de 24 de octubre de 2016 del Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

En la tramitación de las quejas referidas a este asunto, el defensor del Pueblo considera preciso comunicar que, durante el presente ejercicio, lamentablemente no se ha obtenido ningún resultado favorable, dado que las unidades familiares no cumplían con los requisitos. Esta institución no tiene constancia de que se haya proporcionado alguna de estas viviendas, de forma temporal, a ninguna de las familias que se ha dirigido a esta institución. Tampoco las organizaciones y plataformas de afectados, que durante este ejercicio se han recibido en la institución, tienen conocimiento de ello.

Sin embargo, hay que advertir que, ante una solicitud de información dirigida en este sentido, la **Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid** ha informado que, desde la aprobación del decreto (año 2016), se han adjudicado un total de 50 viviendas por el procedimiento de emergencia social. Se desconoce si se han destinado para solventar una situación de desahucio o de otra de las situaciones previstas como emergencia social, pero en cualquier caso no se puede considerar que sean datos satisfactorios pues resulta escaso e insuficiente el número de adjudicaciones otorgadas en más de tres años.

El Defensor del Pueblo ha insistido en la necesidad de atender prioritariamente los casos de emergencia social y se han propuesto varias resoluciones con el fin de optimizar los recursos disponibles y atender las necesidades de los ciudadanos.

En el anterior ejercicio se informó de la necesidad de una evolución normativa para proteger a las unidades familiares con menores de edad que han sido desahuciados y otorgarles un acceso preferente en la adjudicación de viviendas por el procedimiento de emergencia social, por lo que se dirigió a la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid la Recomendación de que iniciara el procedimiento correspondiente para modificar el artículo 18.1 a) del Decreto 52/2016, en el siguiente sentido:

a) cuando el desahucio de la vivienda constituya la residencia habitual y permanente de una unidad familiar con menores de edad que no dispongan de alternativa habitacional se exceptuará el cumplimiento del resto de requisitos exigidos en este artículo, y se priorizará el acceso a un vivienda de emergencia social a dicho grupos con el fin de salvaguardar los principios generales de protección al menor y a la familia; y

b) que se amplíen los supuestos en los que se produce una falta de pago, contemplando la posibilidad de valorar la situación económica real del solicitante, con independencia de que sea sobrevenida o no.

Además, se recomendó crear una base de datos única, que coordine y relacione los distintos registros públicos de demandantes de vivienda existentes en distintas administraciones destinadas a situaciones de riesgo de exclusión social.

La Administración autonómica ha contestado en sentido favorable a las propuestas formuladas. Se ha informado de que está en tramitación la formalización de un protocolo para la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión de lanzamientos de vivienda familiar, así como medidas de carácter social, en la que se verán satisfechas algunas de las propuestas de esta institución. Se plantea articular el protocolo mediante la firma de un Convenio de Colaboración entre la Comunidad de Madrid, el Consejo General del Poder Judicial y la Federación Madrileña de Municipios, en el que se establecerán diversos cauces e intervenciones que permitan una mejora en la gestión y atención a las situaciones de desahucio que sitúen a los afectados en situación de vulnerabilidad, atendiendo, entre otros factores, a la existencia o no de menores en la familia afectada. Asimismo, con el citado protocolo se facilita la cooperación y coordinación de los servicios sociales locales y autonómicos para prevenir situaciones de exclusión residencial.

Además, se ha informado del proyecto de propuesta de creación y regulación de un registro de demandantes de vivienda con protección pública o de titularidad de la

Comunidad de Madrid, en el que se inscribirán las personas físicas demandantes de vivienda pública de titularidad de la Comunidad de Madrid o sujetas a algún régimen de protección pública. Las actuaciones continúan en trámite (18017863 y 16009746).

11.6 DERECHO AL REALOJAMIENTO

Los procesos de realojos suelen ser complejos y problemáticos para las personas afectadas. En general, los ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo para mostrar su disconformidad con las condiciones propuestas por la Administración responsable. Los afectados suelen ser personas con poca formación que precisan en su mayoría de asistencia por parte de voluntarios para poder defender sus intereses adecuadamente. Parece prudente que en estos casos se actúe con especial transparencia y se comuniquen debidamente los criterios de adjudicación de viviendas concretas a los afectados. En el caso de que intervengan en el proceso varias administraciones, resulta deseable que se explique debidamente cómo se ha llevado a cabo la distribución del realojo de las familias y que, además, esa decisión se notifique a los interesados.

Por la particularidad del proceso y de las personas afectadas, cabe destacar el proceso de realojo de las familias del poblado chabolista de El Gallinero en Madrid.

En virtud de un convenio entre el Ayuntamiento de Madrid y la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, ambas administraciones se comprometieron a realojar, cada una, al 50 % de las familias afectadas. Los interesados manifestaron su disconformidad con el proceso, dado que el régimen de alojamiento de ambas administraciones es distinto en cuanto a condiciones económicas, lo que implica una discriminación en cuanto a las familias realojadas por la Comunidad de Madrid. Además, se desconocen los criterios de esta distribución. Esta cuestión no es baladí en absoluto, toda vez que, con independencia de la diferencia de las condiciones económicas que implique el realojamiento por parte de una u otra Administración, el realojamiento por parte de la EMVS será siempre, en principio, dentro del término municipal de Madrid, mientras que, en el caso de la Agencia de Vivienda Social, esta puede realojar a las familias en municipios muy alejados de la capital.

En el caso concreto de una unidad familiar afectada por este proceso, compuesta por cinco menores de edad, se consideró oportuno iniciar actuaciones con la **Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid,** dado que se le otorgó el derecho al realojo en una vivienda situada en un municipio fuera de la localidad de Madrid, a más de 42 Km de la vivienda en la que se encuentran residiendo de forma provisional. No parece haberse valorado el impacto del cambio de domicilio en la familia en ese momento concreto, que sería muy perjudicial para la integración social, especialmente de los menores, que verían interrumpidos sus estudios en mitad del curso escolar. Por otra

parte, el rechazo de la vivienda implica la renuncia al derecho al realojo, con lo que estas personas, en caso de que volvieran a solicitar una vivienda, lo harían por el turno de solicitudes por especial necesidad. Esta institución consideró que el realojamiento se produjo en una fecha inapropiada, por lo que se formuló a la Agencia de Vivienda Social la Sugerencia de ponderar el interés superior de los menores en la decisión de realojo, retrasando el fin del alojamiento temporal hasta el fin del curso escolar (19021454).

11.7 VENTA DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA A EMPRESAS PRIVADAS

En el año 2013 se iniciaron actuaciones ante la **Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de la Comunidad de Madrid** para conocer cómo se iba a desarrollar el proceso de la venta de vivienda pública protegida a empresas privadas. Las actuaciones de esta institución fueron dirigidas a señalar las posibles irregularidades en que podrían haber incurrido las administraciones vendedoras en la operación de venta. Las actuaciones hubieron de suspenderse en 2014, al haberse instado la intervención de los tribunales de Justicia.

Ante el elevado número de ciudadanos afectados por este problema, el Defensor del Pueblo inició en el año 2017 nuevas actuaciones con la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid y el **Ayuntamiento de Madrid** (a través de la **Empresa Municipal de Vivienda y Suelo**), que han continuado en trámite durante el curso 2019. Ya en aquel año, esta institución advirtió de que el cambio de propietario tenía consecuencias de importancia para los inquilinos pues carecían de medios de oposición frente a las medidas adoptadas por el nuevo propietario arrendador, de manera unilateral (subidas de renta, de gastos de comunidad, obligación de contratar un seguro, etcétera). La situación de los inquilinos varía, de ser los destinatarios directos del servicio público de promoción de viviendas a ser sujetos de una relación arrendaticia de carácter privado en la que no tienen una posición de igualdad real con el arrendador.

Tal y como ha defendido esta institución a lo largo de la tramitación de sus actuaciones, la descalificación de las viviendas y su venta debían estar condicionadas por el cumplimiento de los fines al servicio del bien común, ya que fueron construidas para cumplir un fin público.

La consejería y el ayuntamiento, a través de su empresa municipal, han comunicado a esta institución que las personas en su día arrendatarias pueden solicitar nuevamente la adjudicación de una vivienda por el procedimiento establecido en los correspondientes reglamentos de adjudicación de viviendas públicas protegidas, en los cuales tienen que participar en igualdad con otros ciudadanos solicitantes y basándose en el principio constitucional de no discriminación.

Esta institución no puede compartir este criterio. Se está ante ciudadanos a los que ya se les ha reconocido el derecho a disfrutar de una vivienda pública protegida frente a otros que participan en un procedimiento de adjudicación. La igualdad de trato precisamente requiere dar un trato desigual a situaciones desiguales. Resulta evidente que es un criterio apto de discriminación, una discriminación válida y hasta obligada. Lo que prohíbe el principio constitucional de igualdad es que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada (STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 3).

El Defensor del Pueblo ya ha comunicado en reiteradas ocasiones 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 tienen un derecho reconocido, válido y eficaz, a disfrutar de una vivienda pública protegida. Además, dicho derecho no se encuentra ligado a una vivienda concreta, sino a la necesidad de vivienda que tienen los interesados, y mientras esta persista también lo hará su derecho. Por tanto, la adjudicación continúa en vigor, con independencia de las actuaciones llevadas a cabo entre la empresa privada propietaria del inmueble y los adjudicatarios.

En consecuencia, se ha formulado una Recomendación a las administraciones para que regulen un procedimiento para asignar viviendas a los adjudicatarios afectados por la venta de vivienda pública protegida a empresas privadas, con el fin de atender sus necesidades habitacionales de manera ágil y eficaz. Conviene precisar que se está hablando de una mera asignación, es decir, un acto de ejecución material que viene a concretar la adjudicación, que en este sentido debe considerarse como el acto por el que la Administración comprueba que el interesado reúne las condiciones para ser adjudicatario y procede en consecuencia a adjudicar una vivienda al mismo.

Para concluir, se informa de que el Ayuntamiento de Madrid ha valorado favorablemente la resolución formulada por el Defensor del Pueblo y está contemplando su viabilidad, con el fin de mejorar el servicio y atención a los ciudadanos de Madrid. Sin embargo, no ha sido posible una resolución de la Comunidad de Madrid adecuada a la propuesta manifestada por esta institución (17006908 y 17006903).

12 HACIENDA PÚBLICA

Consideraciones generales

La coyuntura política, con buena parte del año empeñada en dos procesos electorales generales y en la materialización de sus resultados en lo que al Gobierno se refiere, ha dejado poco lugar a la introducción de medidas legislativas en el ámbito fiscal y tributario. Ello explica que las quejas recibidas en 2019 se hayan concentrado en buena medida en problemas particulares, aunque en algunas de ellas no dejan de suscitarse cuestiones más generales. Para tales casos, los propios procesos electorales, seguidos de la situación de Gobierno en funciones, han impedido con frecuencia obtener de los poderes públicos medidas o compromisos concretos.

En términos globales, durante el año del que se está dando cuenta, la gestión de los tributos y demás exacciones ha dado lugar al 57 % de las quejas recibidas en este ámbito (de las cuales casi nueve de cada diez versan sobre tributos estatales, locales o de tributos cedidos a las comunidades autónomas). Los tributos que más quejas concentran son el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y el impuesto de bienes inmuebles (IBI), así como el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Los procedimientos tributarios y los derechos y garantías de los contribuyentes han supuesto el 29,5 % de las quejas recibidas, con especial incidencia en los procedimientos de recaudación, y en los recursos y reclamaciones, que conjuntamente han totalizado los dos tercios de los asuntos encuadrables bajo dicha rúbrica. Las cuestiones referidas al Catastro Inmobiliario han sumado el 13,4 % de las quejas.

Con todo, también debe darse cuenta de alguna queja menos frecuente en cuanto a su fundamento, como la recibida con relación al alto precio público fijado para el aparcamiento en el Hospital Gregorio Marañón de Madrid. La **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** comunicó que los precios respondían al contrato de adjudicación del servicio firmado en el año 2015, por lo que mientras dicho contrato permaneciera en vigor no podía exigir la modificación de las tarifas. Se sugirió a la referida consejería que adoptara las medidas necesarias para extender el sistema de abonos para que pudieran ser adquiridos por enfermos o familiares de pacientes crónicos de modo que se aliviara la carga económica que les suponía. La Sugerencia fue aceptada (17011500).

El ritmo de tramitación observado en 2019 ha permitido atender la práctica totalidad de las quejas del ejercicio y continuar con la tramitación de las provenientes de años anteriores. Casi un 25 % de las quejas tramitadas no habían sido iniciadas en

2019. Aunque en su mayoría se ha tratado de quejas recibidas en los últimos días de 2018, que lógicamente fueron sustanciadas al inicio del siguiente ejercicio, en las cuestiones relacionadas con la hacienda pública hay un grupo de quejas de larga tramitación, especialmente aquellas vinculadas a la adopción de medidas legislativas o normativas. Como puede inferirse de lo ya dicho, este no ha sido un año productivo en cuanto a poner fin a estas actuaciones de largo recorrido.

La proporción de admisión a trámite de las quejas ronda el 50 por ciento en el conjunto del capítulo y es especialmente significativa en algunos ámbitos como, por ejemplo, en los procedimientos catastrales, los recursos y reclamaciones vinculados a los procedimientos tributarios (donde se admiten tres de cada cuatro quejas, en muchos casos por estar motivadas en las demoras que padecen los tribunales económico-administrativos) o los derechos y garantías del contribuyente. La causa de no admisión más frecuente es la de no apreciarse indicios de actuaciones administrativas irregulares. Con respecto a los procedimientos tributarios de recaudación y a la actuación de las haciendas locales, aparece como segundo motivo de no admisión la no existencia de una actuación administrativa previa susceptible de ser objeto de supervisión por parte del Defensor del Pueblo. Una relevante porción de quejas (p. ej. el 13,9 % de las referidas a los procedimientos tributarios, el 17,8 % de las que aluden a las haciendas locales, el 12,5 % de las que versan sobre tributos estatales o un 22,8 % de las vinculadas al catastro) no pueden ser finalmente tramitadas, al no aportar los interesados los datos necesarios para poder iniciar la investigación.

Los organismos y administraciones con los que se ha mantenido mayor número de actuaciones como resultado de la admisión a trámite de quejas han sido, por orden cuantitativo, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), algunas agencias autonómicas y organismos locales (entre estos últimos destacan las de los municipios de Madrid, Arganda del Rey y Alicante), los tribunales económico-administrativos, tanto central como regionales, las gerencias provinciales del Catastro, entre las cuales figuran las de las cuatro provincias gallegas, y con cifras más limitadas, órganos centrales del Ministerio de Hacienda (Secretaría de Estado de Hacienda y Dirección General de Tributos).

El tiempo medio de respuesta por parte de los organismos concernidos resulta aceptable. De hecho, la emisión de primeros requerimientos ha resultado necesaria en el 32,7 % de las admisiones a trámite (aunque se acerca a una de cada dos en el caso de las quejas relacionadas con el catastro y con las haciendas locales), en un 9,6 % de las tramitaciones ha sido necesario acudir a un segundo requerimiento de respuesta y los terceros requerimientos han sido necesarios en el 2,7 % de las admisiones tramitadas a lo largo de 2019. Aunque el número de terceros requerimientos es bajo, no puede olvidarse que estos expedientes han sido objeto de 5 solicitudes de respuesta (una de

ellas por vía telefónica), lo que implica demoras de muchos meses para atender la obligación de colaborar con el Defensor del Pueblo, que la ley establece como preferente y urgente.

Con ocasión de la tramitación de las quejas durante 2019 se han emitido 103 resoluciones, concretamente 5 recomendaciones, 13 sugerencias, 83 recordatorios de deberes legales (la mayor parte de ellos relacionados con los procedimientos tributarios y los derechos y garantías de los contribuyentes, en especial por demoras en la resolución de recursos pendientes ante los tribunales económico-administrativos) y 2 advertencias. Estas últimas se han dirigido al **Ayuntamiento de Chinchón** (Madrid), con referencia a una solicitud de fraccionamiento del IBI, ante lo que se ha apreciado como una omisión dilatada y deliberada de respuesta al ciudadano que planteó la queja y una deficiente colaboración con esta institución para el cabal esclarecimiento de los hechos (16013948).

Sea como consecuencia de la emisión de resoluciones o por la mera tramitación de las quejas, respecto del resultado obtenido con la tramitación, puede indicarse que en el 32,5 % de los expedientes se apreció una actuación correcta por parte de la Administración, mientras que en un 34 % de los casos se resolvió que había existido una actuación incorrecta que la Administración subsanó, total o parcialmente, como consecuencia de la intervención de esta institución (asciende al 45 % en los ámbitos del catastro y las haciendas locales) y el 6,7 % de los expedientes concluyeron con su resolución por la Administración, aunque tras el inicio de la intervención por parte del Defensor del Pueblo (seis de cada diez quejas con esta forma de conclusión se refieren al catastro). Llama especialmente la atención el hecho de que una de cada tres quejas encuadradas en los procedimientos tributarios y las garantías y derechos de los contribuyentes han debido ser concluidas con la indicación «actuación incorrecta de la Administración, no se subsana porque no puede», lo que se explica por el hecho de que las quejas versan sobre demoras en resolver que obedecen a situaciones estructurales de saturación, como la apreciada en varios tribunales económico-administrativos. Las conclusiones con diferencias de criterios, esto es, en las que se aprecia una divergencia sustancial entre la posición de la Administración y la de esta institución, han supuesto el 2,9 % de los cierres y se han concentrado en asuntos relacionados con las haciendas estatal y local.

12.1 TRIBUTOS ESTATALES

Relaciones con la Administración en un entorno digital

El proceso de modernización tecnológica emprendido por la Administración tributaria supone la introducción paulatina de nuevos medios y requisitos tecnológicos que vienen

a modificar las formas y procedimientos de relación con los ciudadanos. Ello genera cambios, a veces bruscos, en las rutinas ya asumidas por los ciudadanos mismos. Por otra parte, tanto el IRPF como la mayor parte de tributos se gestionan, en la actualidad, bajo el régimen de autoliquidación, sistema que, a cambio de simplificar la gestión administrativa, exige del contribuyente un grado mayor de conocimiento de la norma tributaria, así como cierta capacidad para interpretarla. Se traslada de esta forma a los ciudadanos, tanto la obligación de liquidar correctamente, como la de adaptarse, con suficiente agilidad, a las nuevas formas tecnológicas establecidas para ello.

El artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, reconoce el derecho del contribuyente a ser informado y asistido por la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones. A juicio de esta institución, la mejora tanto de la asistencia personalizada al ciudadano que presenta especiales dificultades para adaptarse a la modernización tecnológica, como la de los mecanismos existentes para ayudarle a interpretar debidamente la normativa, entre los que destaca, por su importancia, el sistema de consultas tributarias escritas, han de ser manifestaciones de esa exigencia legal.

Con la aprobación de la Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, que permite la eliminación definitiva de la declaración del IRPF en papel, la **Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)** ha dado un nuevo paso en su objetivo de convertirse en plenamente digital. A partir de ahora, la declaración debe presentarse por internet, teléfono o mediante cita previa en las oficinas de la propia agencia o en aquellas habilitadas por las comunidades autónomas y entidades locales para la confirmación del borrador de declaración. Estos cambios pueden suponer un problema para algunos contribuyentes, en especial personas mayores poco habituadas a utilizar las nuevas tecnologías, residentes en el ámbito rural y en la España vacía, con peor acceso a las oficinas de la AEAT y a las sucursales bancarias y donde internet tiene menores tasas de penetración.

La AEAT explicó las medidas que ha adoptado para conciliar el imparable proceso de modernización con la garantía de los derechos de los contribuyentes. Parece necesario, no obstante, que una parte de los recursos que se liberan mediante el traslado a los ciudadanos de una mayor responsabilidad en la tramitación informática de sus declaraciones se destinen a la atención más personalizada de los contribuyentes especialmente necesitados de asistencia. Además, resulta necesario ir simplificando la plataforma Renta web, de forma que resulte plenamente utilizable por cualquier persona con escasos conocimientos informáticos (19008960).

El lenguaje en las respuestas a consultas tributarias

Es sabido que la importancia de la histórica existencia de un procedimiento de respuesta a las consultas tributarias escritas que formulan los ciudadanos radica no solo en proporcionarles asistencia jurídico-técnica, destinada a la aclaración de sus dudas en materia tributaria, sino también en proyectar seguridad jurídica al sistema, ya que las respuestas adquieren, en determinados supuestos, efectos vinculantes para la Administración.

Es por este motivo que el lenguaje utilizado en la respuesta a las consultas tributarias debe ser suficientemente claro, de forma que el ciudadano entienda correctamente lo que la Administración está afirmando y pueda actuar en consecuencia. El reto es que dicha respuesta, además de rigurosa, sea didáctica; esto es, que explique, de forma comprensible, la normativa tributaria y su aplicación en cada caso concreto.

Aunque esta institución reconoce la realización de importantes esfuerzos en el sentido apuntado, siguen detectándose respuestas de difícil comprensión —como la ofrecida a una ciudadana, aquejada de una discapacidad física y psíquica, que consultaba sobre el patrimonio protegido del discapacitado— que aconsejaron recomendar a la **Dirección General de Tributos** que en las contestaciones a las consultas tributarias escritas utilice un lenguaje más didáctico y adaptado a las concretas cuestiones planteadas por el contribuyente.

La Recomendación ha sido aceptada, reconociendo la Administración tributaria la necesidad de alcanzar en el uso del lenguaje empleado un adecuado equilibrio entre el objetivo de informar al contribuyente y el de proporcionar seguridad jurídica al sistema tributario (18009620).

12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

Exención de las prestaciones por maternidad de la Seguridad Social

La especial protección que nuestro ordenamiento jurídico otorga a la mujer trabajadora, y a su derecho a conciliar la vida laboral y familiar, se traduce, en el ámbito tributario, entre otros aspectos, en el favorable tratamiento fiscal de las prestaciones por maternidad contempladas en la normativa de la Seguridad Social, así como en las minoraciones que establece la normativa en materia de IRPF, en particular el mínimo por descendiente y la deducción por maternidad. Los cambios sociales experimentados por la sociedad española, con la irrupción de nuevas formas de familia derivadas del reconocimiento del derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo y de la posibilidad de que puedan ser parte en procedimientos de adopción, vienen también a poner a prueba la rigidez de las normas tributarias y su capacidad de adaptación a las nuevas realidades.

Tras dictarse la Sentencia del Tribunal Supremo 1462/2018, que declaró exentas del IRPF las prestaciones por maternidad contempladas en la Ley General de la Seguridad Social, se recibieron numerosas quejas de ciudadanos que habían solicitado la rectificación de sus autoliquidaciones y la aplicación de la exención.

Algunas de estas personas habían obtenido, con anterioridad a la referida sentencia, resoluciones contrarias a sus pretensiones, que habían devenido firmes por su falta de impugnación en tiempo y forma, por lo que, en principio, su revisión solo podía realizarse al amparo de los artículos 216 y siguientes de la Ley General Tributaria, y, especialmente, mediante la revocación. Pero la aplicación de esta medida es extremadamente restrictiva por la Administración tributaria, que viene realizando ante esta institución una defensa férrea de que tal figura no puede constituir una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo los actos administrativos consentidos y firmes.

No obstante, en este caso concreto, la **AEAT** confirmó que, por vía legislativa, se había arbitrado una solución excepcional y de carácter retroactivo para este supuesto. En efecto, mediante el Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre, se procedió a modificar la redacción del artículo 7 de la Ley 35/2006, del IRPF (LIRPF), para contemplar la exención de las prestaciones por maternidad o paternidad percibidas del régimen público de la Seguridad Social y de determinados sistemas alternativos al mismo, así como, en determinados supuestos, de la retribución percibida durante los permisos por parto, adopción o guarda y paternidad, por los empleados públicos encuadrados en un régimen de Seguridad Social que no dé derecho a percibir prestación de maternidad o paternidad.

Esta institución valora muy positivamente la diligencia en la resolución de este asunto y espera que, pueda abordarse, mediante fórmulas similares a la utilizada en el presente caso, la regularización de otras situaciones tributarias anómalas, derivadas de la declaración de nulidad o inconstitucionalidad de normas tributarias (19011143).

Deducción por maternidad

Han proseguido en el presente ejercicio diversas actuaciones relacionadas con la deducción por maternidad, contenida en el artículo 81 de la LIRPF, beneficio que permite, a aquellas madres que realicen una actividad laboral por cuenta propia o ajena con alta en la Seguridad Social, minorar la cuota diferencial del impuesto hasta en 1.200 euros anuales por cada hijo menor de tres años nacido o adoptado en territorio español. Además, los contribuyentes del IRPF con derecho a esta deducción pueden solicitar su abono anticipado.

En el caso de una madre trabajadora, despedida y posteriormente readmitida, mediante sentencia judicial que restablecía todos sus derechos y condiciones previas al

despido, con reconocimiento de los correspondientes salarios de tramitación, la Administración tributaria consideró que la deducción no era aplicable al período comprendido entre el despido y la readmisión, porque en ese lapso se habría interrumpido la actividad por cuenta propia o ajena.

En el presente ejercicio, se ha reiterado a la **AEAT** la Sugerencia de que reconociera a la interesada el acceso a la referida deducción, dado que la sentencia venía a restablecer plenamente los derechos laborales vulnerados de la trabajadora; situación que, se consideró, debía trasladarse al ámbito tributario, evitando cualquier contradicción entre los regímenes laboral y fiscal.

La AEAT rechazó este planteamiento aludiendo a la concurrencia de dos normas que regulan cuestiones distintas con diferente finalidad y que cada organismo aplica en el ámbito de sus específicas competencias. Tal criterio no puede compartirse, por cuanto la Administración General del Estado actúa con personalidad jurídica única, conforme al artículo 2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

En opinión del Defensor del Pueblo, no cabe interpretar el ordenamiento jurídico de manera que se generen contradicciones tales como la que se ha tratado en el presente caso. Desde sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional tiene sentado que una diferencia de trato jurídico en los regímenes aplicables ha de disponer de una justificación razonable de acuerdo con el sistema de valores que la Constitución consagra. Ninguna instancia de la Administración puede actuar sola ni exclusivamente con arreglo a su normativa específica; debe siempre verificarse que la actuación es concordante con «el resto del ordenamiento jurídico» (18003942).

Deducción por maternidad en parejas del mismo sexo con hijos

Se han recibido también algunas quejas relativas a la aplicación de la deducción por maternidad en el caso de familia constituidas por parejas del mismo sexo con hijos en adopción.

La deducción por maternidad fue introducida, en el IRPF, por la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, entrando en vigor el 1 de enero de 2003. Dado que su regulación es anterior a la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, no contempla expresamente las situaciones derivadas del reconocimiento del derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo y de la posibilidad de que puedan ser parte en procedimientos de adopción.

La **AEAT** denegó a una contribuyente el abono anticipado de la deducción por maternidad del IRPF, por considerar que no cumplía los requisitos establecidos en el

artículo 81.1 de la LIRPF, y el acto devino firme. Se trataba de una madre no biológica de un menor de tres años por filiación matrimonial.

Tras estudiar el asunto, la agencia trasladó al Defensor del Pueblo que, en el supuesto planteado, se cumplían los requisitos exigidos en el artículo 81 de la LIRPF y, por tanto, reconoció el derecho a la deducción por maternidad de la compareciente. El nuevo criterio será difundido a las oficinas de la AEAT para su general aplicación (18015114).

Una reclamación de acceso a la deducción por maternidad por parte de un matrimonio entre hombres —uno de los cónyuges padre biológico de dos hijos de los que asumió la patria potestad por renuncia de la madre biológica y el otro cónyuge adoptante de los niños— dio lugar a la correspondiente petición de informe a la AEAT. Este organismo comunicó que, puesto que en el momento de aprobación de la deducción no existía la posibilidad de que personas del mismo sexo pudieran contraer matrimonio y ser adoptantes, tal situación —en la que dos adoptantes pudieran tener derecho a la deducción— no fue objeto de regulación específica. Por ello, la norma se limitó a recoger un único supuesto de varios contribuyentes con derecho a la deducción: el caso de varios tutores o acogedores, estableciendo el artículo 60.4 del Reglamento del IRPF, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, para dicha situación, que su importe se prorrateará a partes iguales.

La AEAT destaca que la referida norma recogía, con carácter excepcional, supuestos en los que un hombre pudiera tener derecho a la deducción, al señalar que «en caso de fallecimiento de la madre, o cuando la guarda y custodia se atribuya de forma exclusiva al padre o, en su caso, a un tutor siempre que cumpla los requisitos previstos en este artículo, este tendrá derecho a la práctica de la deducción pendiente». En consecuencia, existía, desde el principio, el derecho a aplicar la deducción al hombre adoptante o padre soltero (además de los casos en los que por fallecimiento de la madre o separación legal se atribuya al padre la guarda y custodia del menor, o en su caso al tutor).

Con la aprobación de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, se recoge el derecho a que personas del mismo sexo puedan contraer matrimonio, y se incluye la posibilidad de que puedan ser parte en procedimientos de adopción. De acuerdo con todo lo expuesto, la AEAT reconoció que la deducción por maternidad resultaba plenamente aplicable al supuesto planteado y a otros análogos (18016908).

Incremento de la deducción por gastos de custodia de menores

El artículo 81. 2 de la LIRPF contempla la posibilidad de incrementar el importe de la deducción por maternidad hasta en 1.000 euros adicionales, cuando el contribuyente que tenga derecho a ella «hubiera satisfecho en el período impositivo gastos de custodia del hijo menor de tres años en guarderías o centros de educación infantil autorizados». Aunque la ley no aclara la naturaleza de la referida autorización, del contenido del artículo 69 del Reglamento IRPF se deduce que debe estar «expedida por la Administración educativa competente», requisito que proyecta dudas sobre la aplicabilidad de la deducción a las tarifas de determinadas guarderías y centros sin la correspondiente autorización educativa expedida por la Administración autonómica.

La finalidad de la deducción por maternidad, y su mejora mediante la inclusión en ella de los gastos de custodia, parece ser la protección del derecho a la conciliación familiar de las madres trabajadoras y no la educación de los menores, por muy loable que sea este objetivo. Atendiendo al principio de seguridad jurídica, se solicitó de la **Secretaría de Estado de Hacienda** que efectuara una interpretación de la norma para incluir a todos los centros en los que se realice la custodia de menores de 0 a 3 años. La Administración comunicó el mantenimiento de su criterio respecto a la no deducibilidad de las tarifas de las guarderías o centros que no dispongan de autorización de la Administración educativa correspondiente (19001506).

Custodia compartida y unidad familiar

Son cada vez más frecuentes las situaciones de disolución matrimonial o de la convivencia en las que se acuerda que la custodia de los hijos menores de la pareja se realice de forma compartida. En estos casos, la ley sobre el IRPF permite que cualquiera de los dos progenitores realice la tributación conjunta, siempre que el otro opte por declarar de forma individual, sin que existan mecanismos para resolver cualquier conflicto que pueda plantearse al respecto.

La **Secretaría de Estado de Hacienda** rechazó la posibilidad de modificar la norma para que contemple la opción de incluir a los hijos al 50 % en las unidades familiares formadas por cada uno de sus progenitores, al considerar adecuada la regulación actual del impuesto, por cuanto, en el caso de guarda y custodia compartida, la carga tributaria se divide equitativamente entre los ex cónyuges mediante el reparto del mínimo por descendientes. Respecto a la reducción por presentar la declaración de forma conjunta, dicho centro directivo no lo considera un incentivo fiscal a favor de la familia sino un mecanismo que pretende compensar el posible exceso de tributación derivado de la acumulación de rentas (18014475).

Prestaciones por cuidado de menores con enfermedad grave

El artículo 37.6, párrafo 3º, del Estatuto de los Trabajadores regula, en el ámbito laboral, el acceso a una reducción de jornada y salario a los trabajadores por el cuidado de menores afectados de enfermedad grave. El menoscabo salarial, producto de la reducción de jornada, se compensa íntegramente con una prestación económica contemplada en el artículo 190 de la Ley General de Seguridad Social, y con la ficción de cotización a la Seguridad Social como si la reducción no hubiera tenido lugar. En cambio, tratándose de funcionarios, el artículo 49.e) del Estatuto Básico del Empleado Público contempla un permiso retribuido que no genera reducción salarial o de cotización, ni, lógicamente, derecho a la prestación económica de la Seguridad Social.

Se han iniciado actuaciones ante la **AEAT,** teniendo en cuenta que, pese a que en ambos supuestos hay plena coincidencia material en el bien jurídico protegido y en la protección otorgada, podría existir un tratamiento fiscal diferenciado, ya que, de conformidad con el artículo 7 de la LIRPF, la prestación que otorga la Seguridad Social a los trabajadores está exenta de tributación sin que los empleados públicos tengan prevista para esta situación acceso a ningún beneficio fiscal equivalente (19017327).

Colectivos vulnerables

El Defensor del Pueblo está recibiendo quejas que plantean el retraso en la devolución de los importes que resultan de la declaración del IRPF en el caso de familias numerosas y personas con discapacidad. Algunos interesados incluso señalan su percepción de que estas devoluciones se dejan para la parte final del proceso.

Aunque la pertenencia a una familia numerosa o una discapacidad no son hechos reveladores de la capacidad económica, ha de admitirse que se trata en ambos casos de colectivos potencialmente vulnerables, susceptibles de presentar, en la mayoría de las ocasiones, una mayor necesidad de recibir la devolución sin demora.

La **AEAT** comunicó que el proceso de gestión se lleva a cabo conforme a sistemas de control que tienen en cuenta los riesgos de carácter fiscal que puedan presentar las declaraciones y que no existe un criterio de devolución preferente en función de las circunstancias personales del obligado tributario, sino que las devoluciones se van efectuando conforme a los riesgos fiscales que se activen en cada una de las autoliquidaciones (19011952, 19011964, 19011983, entre otras).

Los ciudadanos residentes en España que perciben pensiones por incapacidad con cargo a otros estados vienen reclamando, desde hace años, la igualdad de trato fiscal con los pensionistas que tienen reconocidas sus pensiones por la Administración española. Para dar respuesta a esta situación, la AEAT informó del establecimiento de

un procedimiento *ad hoc* en colaboración con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que se encarga de emitir el necesario dictamen técnico.

El objeto del procedimiento se concreta en la declaración, como renta exenta de tributación por IRPF, de las pensiones o prestaciones percibidas por ciudadanos residentes en España con cargo a otro Estado, derivadas de una situación de incapacidad laboral asimilándolas a estos efectos al régimen previsto para las pensiones españolas de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez (18016320).

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la AEAT acordó revocar las liquidaciones provisionales realizadas erróneamente a un contribuyente, cuya capacidad jurídica había sido modificada mediante sentencia judicial, quien se había practicado la oportuna deducción por discapacidad en su importe máximo. Conforme a la LIRPF, se entiende acreditado un grado de discapacidad del 65 % cuando se trate de persona declarada incapaz mediante sentencia judicial, en virtud de las causas establecidas en el artículo 200 del Código Civil (18016555).

Afectados por la talidomida

Se solicitó información a la **Secretaría de Estado de Hacienda** sobre la posible exención, a efectos del IRPF, de las ayudas a los afectados por la talidomida, ya que prestaciones de naturaleza similar, como las reconocidas a los afectados por el VIH o la Hepatitis B, disfrutan de este tipo de exención. La Administración confirmó que estas ayudas, establecidas mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, se concretan en función del grado de discapacidad de las personas afectadas, si bien, en cuanto a su tratamiento en el IRPF, la ley no contempla exención alguna, por lo que constituyen una renta sujeta al impuesto y a su sistema de retenciones.

Se ha señalado a la secretaría de Estado que, a juicio de esta institución, se debería valorar en las próximas reformas normativas la posibilidad de establecer algún tipo de bonificación fiscal para compensar las difíciles circunstancias en las que se encuentra el colectivo afectado y en coherencia con lo dispuesto para casos similares (19000643).

Tributación de pensiones procedentes de la Institución Telefónica de Previsión y otros organismos de previsión social

Como consecuencia del reconocimiento, mediante Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 5 de julio de 2017, de la aplicabilidad a las pensiones procedentes de la extinta Institución Telefónica de Previsión de las reducciones fiscales previstas en la disposición transitoria segunda de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre,

se han recibido quejas relativas a la no aplicación de este régimen fiscal a los perceptores de prestaciones procedentes de otros organismos de previsión social, como la denominada Mutualidad de Banca.

La citada disposición transitoria prevé determinadas reducciones, en la base imponible del IRPF de los pensionistas, para evitar una posible doble tributación derivada de la no deducción, en su día, de las aportaciones realizadas a contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social.

La **Dirección General de Tributos** emitió respuestas a varias consultas tributarias aclarando la naturaleza diversa de ambas situaciones. Considera que mientras que la Institución Telefónica de Previsión era una institución de previsión no encuadrada en el Decreto de 10 de julio de 1954, la Mutualidad Laboral de Banca estaba plenamente sometida a las normas de dicho decreto y calificada como Entidad Gestora de la Seguridad Social desde 1966. Por ello, la Administración tributaria entiende que las cantidades aportadas a la Mutualidad Laboral de Banca han tenido la naturaleza y el tratamiento fiscal propio de las cotizaciones a la Seguridad Social y que las prestaciones percibidas son prestaciones de la Seguridad Social, por lo que no aprecia fundamento ni respaldo normativo para aplicar a las pensiones generadas un tratamiento fiscal distinto al establecido con carácter general para las pensiones de la Seguridad Social (19004499, 19015016-01, 19015573-01 y otras).

12.1.2 Otros impuestos estatales

Impuesto sobre la renta de no residentes (IRNR)

Se solicitó informe a la **Secretaría de Estado de Hacienda,** sobre un posible trato discriminatorio a los no residentes en España por la tributación de los ingresos obtenidos por el alquiler de viviendas situadas en territorio español. En relación con este asunto, en marzo de 2019, la Comisión Europea dirigió a las autoridades españolas una carta de emplazamiento señalando que «a efectos del impuesto sobre la renta, las personas físicas residentes disfrutan de una reducción del 60 % de los ingresos netos obtenidos por el alquiler de bienes inmuebles utilizados por el arrendatario como vivienda. Sin embargo, las personas físicas no residentes no pueden beneficiarse de esta reducción. Así pues, los inversores de otros Estados miembros están sujetos a un trato diferente que restringe indebidamente la libre circulación de capitales (art. 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)».

Sin perjuicio de las consecuencias que puedan derivarse del procedimiento iniciado contra España, la Secretaría de Estado de Hacienda informó de que el IRNR es un tributo de carácter directo que grava la renta obtenida en territorio español por las personas físicas y entidades no residentes en este, que se clasifican en dos grupos: a)

los contribuyentes que obtienen rentas mediante establecimiento permanente situado en territorio español, que tributan por la totalidad de la renta imputable a dicho establecimiento, cualquiera que sea el lugar de su obtención; y b) los contribuyentes que obtienen rentas sin mediación de establecimiento permanente, que tributan de forma separada por cada devengo total o parcial de renta sometida a gravamen, sin que sea posible compensación alguna entre aquellas.

Los contribuyentes de este último grupo, que sean residentes en otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, tributan sobre una base imponible constituida por rendimientos netos y mediante un tipo de gravamen específico más bajo del general. No obstante, conforme a lo previsto en el artículo 24.1 de la Ley del IRNR, no tienen derecho a las reducciones de las rentas previstas en la normativa del IRPF (19013374).

Residencia fiscal en el extranjero

Ante el inicio de un procedimiento de inspección tributaria a un ciudadano español con residencia fiscal declarada en el Reino Unido, cuya residencia real discute la Administración tributaria española, el interesado procedió a solicitar de las autoridades británicas la apertura del correspondiente procedimiento amistoso, regulado en el artículo 26 del convenio suscrito con dicho país para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal.

Por su parte, la Inspección Tributaria acordó la aplicación del artículo 251.1 de la Ley General Tributaria, que establece que, en el caso de apreciar indicios de delito contra la hacienda pública, pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente o remitirá el expediente al ministerio fiscal, absteniéndose de practicar la correspondiente liquidación administrativa cuando su tramitación pueda ocasionar la prescripción del delito, con arreglo a los plazos previstos en el artículo 131 del Código Penal. En este caso, el procedimiento administrativo, quedará suspendido mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme, tenga lugar el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el ministerio fiscal.

El interesado consideraba que, puesto que las autoridades del Reino Unido comunicaron a la AEAT su intención de iniciar el procedimiento amistoso, se deberían haber paralizado las actuaciones hasta su conclusión, sin su traslado al ministerio fiscal. Por su parte, la **AEAT** entendió que el plazo para plantear un acuerdo amistoso comienza a partir de la notificación del acto de liquidación, por lo que continuó la inspección tras el planteamiento del procedimiento amistoso que, en su opinión, solo habría quedado suspendido en razón de la querella presentada por la fiscalía.

De conformidad con la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, esta institución finalizó sus actuaciones, al constatar la existencia de un procedimiento judicial en curso, si bien ha observado que los comentarios al convenio afirman que el procedimiento amistoso puede ser puesto en práctica si existe riesgo probable de que se va a producir una imposición en contra de las previsiones del convenio. Es decir, no solo no se considera como requisito para la solicitud la previa existencia de una notificación de liquidación, sino que, de acuerdo con los puntos 14 y 21 de los comentarios al convenio, esta disposición debe ser interpretada de la forma más favorable al obligado tributario y se explica que este puede presentar el caso tan pronto como desde su perspectiva considere que el riesgo de la doble imposición resulta probable, citando como ejemplo de dicho riesgo el establecimiento de un control o inspección (18012163).

12.2 TRIBUTOS CEDIDOS

12.2.1 Impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD)

Aplicación a residentes en el exterior

Las quejas recibidas en este ámbito hacen, en algunos casos, referencia a las diferencias de tributación existentes en las distintas comunidades autónomas, dependiendo de su específico régimen de deducción; desequilibrio que también está en la base de las diferencias de trato sufridas por parte de los no residentes en España que han sido objeto de pronunciamientos judiciales. Se siguen planteando, especialmente en las comunidades que disfrutan de menores deducciones, algunas situaciones en las que las elevadas valoraciones de los bienes objeto de tributación generan dificultades económicas para el abono del impuesto que pueden aconsejar renunciar a la herencia.

Se han tramitado varias quejas relativas a la aplicación de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 3 de septiembre de 2014 (Asunto C-127/12) que declaró el régimen fiscal del referido impuesto contrario al derecho originario de la Unión Europea, por la vulneración de los artículos 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y 40 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, al establecer diferencias de trato entre residentes y no residentes en España incompatibles con el principio de libre circulación de capitales. Por su parte, el 19 de febrero de 2018, el Tribunal Supremo dictó la sentencia 550/2018, que viene a extender los efectos de la doctrina del TJUE a los ciudadanos residentes en países extracomunitarios.

Una primera consecuencia de estas resoluciones es que ha quedado sin efecto la obligación que afectaba a los no residentes en España, pero con obligación real de tributar en nuestro país por adquisiciones de bienes y derechos situados en territorio español, de aplicarse la normativa estatal en lugar de la autonómica que pudiera

corresponderles, generalmente mucho más beneficiosa por la existencia de reducciones o bonificaciones para sus residentes.

Un ciudadano alemán solicitó la devolución de las cantidades ingresadas indebidamente en concepto del ISD por una donación de inmuebles sitos en Canarias, practicada a favor de su hija no residente en España, por considerar que, conforme a la doctrina del TJUE, tendría derecho a la deducción del 99,95 % de la cuota establecida en dicha comunidad autónoma. Tal solicitud fue calificada como recurso de reposición y denegada por extemporánea.

Esta institución sugirió a la **AEAT** que revocara las liquidaciones provisionales y devolviera las cantidades ingresadas, al amparo de lo previsto en el artículo 219 de la Ley General Tributaria. Este artículo permite a la Administración revocar sus actos en beneficio de los interesados cuando circunstancias sobrevenidas que afecten a una situación jurídica particular pongan de manifiesto la improcedencia del acto dictado y siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.

La agencia rechazó proceder a la revocación en atención a argumentos jurídicos que esta institución no puede compartir, por cuanto establecen, de manera genérica, la absoluta imposibilidad de revisar las liquidaciones tributarias firmes que hubieran sido dictadas en aplicación de normas posteriormente declaradas inconstitucionales o contrarias al ordenamiento jurídico. No obstante, la AEAT remitió el expediente a los servicios correspondientes del Ministerio de Hacienda, que acordaron su tramitación como reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado legislador, y resolvieron indemnizar a la interesada (17002009).

Dos hermanas españolas, que no pudieron beneficiarse de las deducciones del 99 % que aplica la Comunidad de Madrid para sucesiones entre padres e hijos por ser residentes extracomunitarias, solicitaron, en 2015, la devolución de lo ingresado en exceso a la AEAT, que respondió que lo fallado en la Sentencia del TJUE, de 3 de septiembre de 2014, solo era de aplicación a los residentes en el espacio común europeo. Tras la STS 550/2018, que extiende el criterio del TJUE a los residentes extracomunitarios, las interesadas reiteraron su petición, que fue nuevamente desestimada, por entender la AEAT que la primera desestimación había adquirido firmeza. Sin embargo, la primera solicitud se fundamentó en la STJUE de 2016 y la segunda en la Sentencia del Tribunal Supremo citada, que amplía el ámbito de aplicación de la normativa autonómica a los sujetos pasivos no residentes en territorio de la Unión Europea.

Al cierre de este informe prosigue la tramitación, habiendo señalado esta institución a la AEAT que, al tratase de un acto firme, cabría acudir a los procedimientos especiales de revisión, en particular la revocación como vía idónea para satisfacer los

derechos de las interesadas, o podría también acudirse al expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración (15010004).

Renuncia a herencia o legados

Con relación a la reclamación en vía ejecutiva del ISD, y posterior embargo, a una ciudadana, que señalaba haber renunciado expresamente a la herencia objeto de tributación, la **AEAT** informó de que la escritura de renuncia aportada no contenía referencia expresa al legado de una participación indivisa en una vivienda, dispuesto por la testadora. El Código Civil establece diferencias entre el llamamiento a título de heredero o de legatario, por lo que la renuncia por uno de dichos títulos no implica la renuncia al otro.

Tras la intervención de esa institución, la Administración tributaria requirió a la interesada la aportación de una nueva escritura de renuncia al legado, procediendo a la anulación de las liquidaciones y actuaciones en vía ejecutiva, así como a la tramitación del procedimiento de devolución de ingresos indebidos por las cantidades embargadas (18020004).

Fiscalidad comparada del ISD entre comunidades autónomas

No se han registrado avances en las actuaciones emprendidas en su día con motivo de las enormes diferencias tributarias que se derivan de la distinta aplicación de deducciones al ISD por las comunidades autónomas. La **Secretaría de Estado de Hacienda** ha venido vinculando la adopción de posibles soluciones a este asunto a la reforma del sistema de financiación autonómica. Ya antes de la primera de las disoluciones de las Cortes Generales y el inicio de los ciclos electorales que tuvieron lugar en 2019, dicha secretaría de Estado comunicó a esta institución la finalización de la primera fase del trabajo del Comité Técnico Permanente de Evaluación, si bien sus conclusiones no habían sido elevadas todavía al Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo seno deberán acordarse los términos de la reforma de la financiación autonómica marco en el que se desea abordar esta cuestión (17012637 y relacionadas).

12.2.2 Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD)

Se solicitó informe a la **Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Castilla-La Mancha** sobre la implementación, en su gestión del impuesto de transmisiones patrimoniales, del contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo de 23

de mayo de 2018, que declaró que el método de comprobación establecido en el artículo 57.1.b) de la Ley General Tributaria, mediante referencia a valores catastrales corregidos por índices o coeficientes, no resultaba idóneo para valorar inmuebles en los impuestos cuya base imponible viene determinada legalmente por su valor real, salvo que se complemente con otra actividad verificadora directamente relacionada con el inmueble que se somete a avalúo.

Dicha consejería confirmó la sustitución del procedimiento cuestionado por el Tribunal Supremo por el previsto en el artículo 57.1.c) de la norma referida, basado en los «precios medios en el mercado» recogidos en el informe anual sobre mercado inmobiliario de la Dirección General del Catastro, que determina precios medios estadísticos individualizados, a partir del valor del suelo en cada zona y de los datos físicos del inmueble contenidos en la base de datos catastral. Tales valores de referencia pueden ser consultados a través de la web o en los programas de ayuda para la presentación de autoliquidaciones, de manera que, si se declara utilizando dichos valores, no se realiza comprobación.

En caso de que sea necesario realizar una comprobación, esta se ha de llevar a cabo eligiendo uno de los siguientes medios, que se corresponden con valores aportados por el propio sujeto pasivo: a) valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria, o b) precio, contraprestación pactada o valor declarado correspondiente a otras transmisiones del mismo bien realizadas dentro del plazo de un año desde la fecha del devengo. En el supuesto de que no se disponga de ninguno de los dos valores anteriores, se ha de recurrir a la utilización de los precios medios para realizar la comprobación. Y aún ante la circunstancia de que no exista valor o no se conozca por ninguno de los tres medios anteriores, este debe establecerse mediante dictamen de perito (18018405).

Repercusión de la valoración de los bienes transmitidos en otros tributos

Tras ser informada, por la **Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias,** de la comprobación de un valor de mercado superior al declarado en la transmisión de un inmueble, discrepancia que afectaba también a la declaración de IRPF presentada en su día por la vendedora, la **AEAT** le ofreció la posibilidad de presentar una declaración complementaria. Pese a aceptar esta solución y no haberle sido notificado formalmente el nuevo valor comprobado, la AEAT le reclamó los correspondientes intereses de demora.

Esta institución recordó a la consejería su deber legal de notificar por separado a los transmitentes los nuevos valores comprobados cuando puedan tener repercusiones tributarias para ellos, a fin de que puedan proceder a su impugnación en reposición o en

vía económico-administrativa o solicitar su corrección mediante tasación pericial contradictoria. Asimismo, sugirió a la AEAT que dejara sin efectos las actuaciones llevadas a cabo con el nuevo valor comprobado, ya que no debía tener efectos para la interesada al no haberle sido notificado.

La Comunidad de Canarias impulsó la creación de un grupo de trabajo con la AEAT, que definió un protocolo de coordinación para el establecimiento de procedimientos específicos de la comunicación de los nuevos valores comprobados.

Por su parte, la AEAT entendió que su actuación informativa tuvo un efecto práctico equivalente a la notificación del valor comprobado por la comunidad autónoma. En especial, justificó la imposición de intereses de demora por cuanto, teniendo el contribuyente distintas opciones, eligió la presentación fuera de plazo de la correspondiente declaración complementaria, que no es susceptible de anulación por la Administración tributaria, sin perjuicio de que la interesada pueda solicitar su rectificación (18006027).

Actos jurídicos documentados

En el anexo correspondiente de este informe (disponible en formato digital) se puede consultar la resolución completa emitida por el Defensor del Pueblo en respuesta a la solicitud, formulada por un ciudadano, de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 17/2018, de 8 de noviembre, que vino a modificar el sujeto pasivo del impuesto de actos jurídicos documentados.

La solicitud no suscitó al Defensor del Pueblo dudas de constitucionalidad suficientes sobre la modificación operada en el sujeto pasivo del impuesto o, lo que es lo mismo pasar de un modelo fiscal que consideraba la capacidad de endeudarse como una manifestación de riqueza susceptible de ser gravada a otro en el que se considera manifestación de riqueza gravable la capacidad de otorgar un préstamo, generalmente en el contexto del negocio bancario y frecuentemente con ánimo de lucro (18017534).

12.3 TRIBUTOS LOCALES

Gestión compartida. Bases de datos tributarios (censos, padrones y matrículas)

En la realidad tributaria de las entidades locales tiene especial incidencia la gestión materialmente compartida que resulta de la necesidad de acudir a elementos o bases de información bajo titularidad de otra Administración. Así, los tributos inmobiliarios locales toman como censo la base de la Dirección General del Catastro, en la que se recogen todas las características de los inmuebles, tanto las físicas como las económicas y las

titularidades. Esta base constituye el padrón de los siguientes tributos: impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, además de tasas y contribuciones especiales. La Dirección General de Tráfico, por su parte, elabora y gestiona el padrón de vehículos que sirve de base para las liquidaciones en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

Sobre esta fuente multiforme de información se proyecta la gestión municipal de carácter recaudatorio, ya sea de manera directa o a través de convenios con las diputaciones provinciales. En esta tesitura resulta clave que las administraciones responsables ofrezcan, de manera conjunta y coordinada, las necesarias garantías a los obligados tributarios.

12.3.1 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

Base imponible y desarrollo urbanístico

En 2019 se ha mantenido la recepción de quejas que se refieren a la depreciación del valor de los inmuebles respecto del año en que se realizaron las ponencias generales de los municipios, que, en muchos casos, datan de los años 2005 a 2008. Los ciudadanos consideran que el desfase que se ha producido no respeta el artículo 31 de la Constitución.

Este tributo se devenga el día 1 de enero de cada ejercicio y su base imponible es el valor catastral que tenga asignado el inmueble. Aunque la utilización de coeficientes (que reducen o incrementan el valor catastral dependiendo del año en que se aprobó la ponencia de valores municipal) ha atenuado algunas situaciones, a pesar de ello, la percepción de quienes acuden al Defensor del Pueblo es que se produce una tributación desproporcionada.

Si bien se ha corregido el valor de muchas parcelas que carecen de desarrollo urbanístico, debido a la realización de los procedimientos simplificados de valoración catastral, siguen recibiéndose quejas que se refieren a la tributación de un inmueble por las expectativas urbanísticas que tiene en el planeamiento municipal, con independencia de cuál sea su grado de desarrollo, en ocasiones nulo, y el destino de los terrenos, que se mantienen como fincas agrícolas.

Por una parte, la rigidez de la calificación catastral no permite reflejar adecuadamente la realidad inmobiliaria y los períodos, que pueden ser muy dilatados, de transición entre la calificación administrativa de bien urbano y la materialización del proyecto. Además, en estos casos la institución se encuentra frecuentemente con reticencias por parte de las entidades locales —que se traducen en tramitaciones en ocasiones dilatadas y farragosas— para facilitar información sobre las expectativas de

desarrollo de estos terrenos y suelen oponerse a recalificarlos como terrenos rústicos. Por ello, se insta a estas administraciones a que ejecuten el planteamiento urbanístico y a que colaboren con el Catastro, a través de los procedimientos simplificados de valoración, para adecuar la tributación a la realidad urbanística en términos y plazos razonables (14016653, 16007638, 18008028, entre otras).

Gestión recaudatoria

Aquellos tributos que se cobran de manera periódica por recibo no deben ser obligatoriamente notificados a los sujetos pasivos, ya que así lo permite el artículo 102.3 de la Ley General Tributaria. La mayoría de los tributos locales se notifican de forma colectiva tras la notificación individualizada de la liquidación correspondiente al alta. Cuando el obligado tributario acude al ayuntamiento a solicitar la liquidación para el pago, dispone de la liquidación tributaria (con todos sus elementos, incluyendo la base imponible y liquidable, el ejercicio, las reducciones o bonificaciones y el tipo impositivo aplicable), pero quienes domicilian sus tributos carecen de esa información.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa de la Zona Única de Pagos en Euros (SEPA), febrero de 2014, dicha información se incorporaba a los recibos bancarios, pero estos ya no recogen los elementos de la liquidación tributaria en los impuestos locales. Ello ha motivado quejas, en las que el Defensor del Pueblo ha recordado a los ayuntamientos afectados que están obligados a facilitar gratuitamente las liquidaciones a los obligados tributarios que las soliciten. Las administraciones suelen acoger el criterio de esta institución cuando se tramita una queja, pero la persistencia en su recepción pone de manifiesto que este criterio está menos asumido de lo que debiera (16007591, 18018866, 19003308 y otras).

Se siguen recibiendo quejas relativas a los procedimientos de derivación de responsabilidad en este impuesto, y los que tienen por objeto el uso de la figura de la hipoteca legal tácita, previstos en los artículos 64 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y 78 a 79 de la Ley General Tributaria. En el primer caso, cuando se produce un cambio en la titularidad del inmueble, este queda afecto al pago de la totalidad de la cuota tributaria, en régimen de responsabilidad subsidiaria, lo que permite a la Administración dirigirse contra el nuevo adquirente por todos los ejercicios no prescritos del impuesto, con independencia de que en estos, el titular y, por tanto, sujeto pasivo, fuese otra persona. La segunda figura permite que la Administración tenga preferencia sobre cualquier otro acreedor o adquirente de un bien, cuando existan tributos pendientes que los graven periódicamente. La diferencia entre ambos procedimientos radica en el período que puede ser reclamado, que en el caso de la hipoteca legal tácita abarca el año natural en

el que se exige el pago y el inmediatamente anterior, y resulta más amplio en el caso de la derivación de responsabilidad, por lo que se utiliza este procedimiento de forma más frecuente.

En estos casos, los ciudadanos afirman no haber tenido conocimiento de la existencia de la deuda, ya que incluso en casos en que los notarios han solicitado información a la Administración que exige el tributo, se han producido errores y omisiones debido a la existencia de convenios de colaboración con las diputaciones provinciales. Los ayuntamientos solo certifican la ausencia de deudas en la fase de recaudación no cedida a la diputación, y estas en los supuestos que abarca el convenio, produciéndose situaciones que vulneran la seguridad jurídica de los contribuyentes. Por parte de esta institución se investiga si en estos casos la derivación de responsabilidad en el nuevo adquirente se ha realizado tras agotar todas las posibilidades, y con todas las garantías, de cobrar el impuesto del obligado tributario original (18009026, 19008268, 19009582, entre otras).

Publicidad de las ordenanzas tributarias

La publicidad de las modificaciones reglamentarias en las ordenanzas municipales es la garantía de que los ciudadanos, a quienes se les exige el cumplimiento de la normativa tributaria, conocen sus obligaciones, y, por tanto, faculta a la Administración a su exigencia y al ejercicio de facultades ejecutivas para su recaudación. El **Ayuntamiento de Almería** alteró las condiciones para la obtención del beneficio fiscal para familias numerosas en el IBI, en contradicción con la ordenanza de recaudación y sin la debida publicidad para garantizar el conocimiento de los afectados. Por ello se recomendó la modificación de esa parte de la ordenanza fiscal, así como ofrecer la publicidad suficiente a través de su página electrónica. Si bien esta recomendación ha sido formalmente aceptada, hasta el momento no se ha podido verificar su efectivo cumplimiento (17007981).

12.3.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

Este tributo municipal grava la plusvalía de los terrenos urbanos de forma objetiva, es decir, no considera el aumento real de valor del inmueble, sino que efectúa una ficción legal al estimar que se produce un aumento del valor del suelo y por ello también de la riqueza del transmitente por el transcurso del tiempo y una supuesta acción administrativa.

Es lo que la Administración considera una «plusvalía inmerecida», ya que se debe a la acción común y no del titular. El cálculo se realiza sobre el valor catastral del suelo, multiplicado por unos coeficientes en función del número de años de permanencia del bien en el patrimonio del sujeto pasivo. A ese resultado se aplica el tipo de gravamen, fijado por ley en un máximo del 30 %, que es el tipo que utilizan muchos ayuntamientos.

La regulación del IIVTNU (arts. 104 a 110 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) recoge todos los elementos del tributo, dejando a las ordenanzas fiscales de cada municipio el establecimiento del plazo para el pago, las bonificaciones potestativas o los modos de pago del tributo.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017 anuló los artículos 107.1 y 2.a), y 110.4 de la referida norma, por considerar que si bien el legislador dispone de libertad para establecer impuestos bastando para ello que exista una capacidad económica como riqueza real o potencial, en ningún caso se puede establecer un tributo tomando en consideración «que la capacidad económica gravada por el tributo sea inexistente, virtual o ficticia», que es lo que sucede si se transmite un bien con pérdida de valor respecto del de su adquisición. Si bien el Tribunal Constitucional anuló los preceptos mencionados, declaró que corresponde al legislador determinar, mediante modificaciones o adaptaciones, el régimen legal del impuesto.

A pesar de que los artículos que regulan la base imponible del impuesto han sido expulsados del ordenamiento jurídico, los ingresos que por este tributo reciben los municipios son importantes, por lo que han continuado realizando liquidaciones, lo que ha propiciado que se hayan incrementado las quejas por este tributo. En la mayoría de los casos, los sujetos pasivos consideran que se produce una arbitrariedad por parte de los municipios que mantienen el cobro de este tributo, no existiendo base legal para ello, y alegan su indefensión ante dichas administraciones.

La referida sentencia ha sido interpretada en varias más dictadas por el Tribunal Supremo, quien ha establecido que sean los propios ayuntamientos los que determinen si existe o no un incremento del valor del terreno susceptible de ser sometido a tributación. Para ello, se pueden tomar como referencia los valores recogidos en las escrituras de adquisición y transmisión del terreno.

Si bien la mayoría de los ayuntamientos está siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo para considerar si existe o no incremento de valor susceptible de ser sometido a tributación, la falta de modificación legislativa ha propiciado cierta heterogeneidad en las soluciones aplicadas, así como una tendencia a demorar las resoluciones de los recursos presentados contra las liquidaciones de este tributo, amparándose precisamente en esa falta de modificación legislativa, exigiendo el pago entretanto, que llega a la recaudación ejecutiva en caso de impago.

La falta de resolución de las diferentes reclamaciones presentadas (recursos, en algunos casos, solicitudes de devolución de ingresos indebidos, solicitudes de rectificación de autoliquidaciones o de revocación de actos administrativos en otros), vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que no se prevé en la normativa tributaria o administrativa una suspensión *sine die* y, por tanto, no existe un procedimiento que pueda ser invocado por la Administración para esa demora.

El Defensor del Pueblo considera, y así lo ha transmitido a la **Secretaría de Estado de Hacienda**, que resulta particularmente urgente que se produzca la modificación de la Ley Reguladora de las de Hacienda Locales, para ajustarla a la STC 59/2017, y solventar la inseguridad jurídica que afecta a todas las transmisiones de terrenos urbanos que se hayan producido y que se producirán en el futuro inmediato (14010558, 15010902, 17024142, entre otras).

12.3.3 Tasas y precios públicos

Las entidades locales pueden establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, y por la prestación de servicios públicos o por la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. Las tasas son numerosas y responden a una amplia variedad de conceptos y servicios.

Como ejemplo de las cuestiones sobre las que se reciben quejas, se pueden citar las referidas a las de paso de vehículos a través de las aceras que suelen confundirse con la tasa de vado. La primera grava la utilización privativa para atravesar la acera con un vehículo, limitando el uso que de ese terreno público pueden hacer los demás ciudadanos, y la segunda somete a tributación la reserva del espacio en la calzada anejo a la acera que se usa para el acceso al interior de un inmueble con un vehículo. Muchas de estas quejas se refieren a una disconformidad con la obligación de su pago o al importe de la cuota con que se gravan, por lo que no pueden ser admitidas. En otras ocasiones, existen problemas procedimentales con el cobro (sobre todo en vía ejecutiva) que suelen resolverse tras la intervención de esta institución. Estas quejas han disminuido considerablemente respecto a ejercicios anteriores (19021260, 19022592, etcétera).

Tasa por residuos urbanos

La recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos ha experimentado cambios sustanciales en la última década por el incremento de los costes de este servicio y, consecuentemente, de las cuotas. Los problemas denunciados se refieren a la

duplicidad de cargos, al sistema de cálculo de la tasa, a las deficiencias del servicio de recogida, o a la distancia de los puntos de recogida de los residuos respecto de los inmuebles que constituyen los objetos tributarios. También se reciben quejas que recogen la mera disconformidad con la obligación del pago de la tasa, bien por liquidarse sobre inmuebles desocupados, o cuya actividad no genera, a juicio de los denunciantes, residuos. La conciencia medioambiental también puede ser mejorada a través del conocimiento de lo que el coste de la recogida y el tratamiento de los residuos suponen para la Administración, así como la corresponsabilidad tanto en su generación, como en los sistemas establecidos para el depósito y el reciclaje. Cabe señalar que la puesta a disposición del servicio es lo que permite exigir estas tasas, por lo que la utilización efectiva o continuada por parte del sujeto pasivo no influye en su exigibilidad.

Las quejas tramitadas responden fundamentalmente al incumplimiento de la obligación de resolver de la Administración los recursos presentados contra esta figura impositiva, a la distancia de los contenedores o idoneidad del servicio o a procedimientos de recaudación ejecutiva, por lo que las tramitaciones por parte de esta institución se dirigen a reclamar a las entidades locales que garanticen la efectiva prestación de los servicios, así como el respecto de los plazos y procedimientos (19008880, 19010293, 19016106, entre otras).

Tasa por derechos de examen

Se recibió una queja contra la tasa por derechos de examen establecida por el **Ayuntamiento de Monfero** (A Coruña), para concurrir a una oposición para una plaza de arquitecto. La interesada consideraba excesiva la cuota de la tasa que ascendía a 80 euros. Tras solicitar información sobre el informe técnico-económico que avalaba el importe de la tasa, se concluyó que no quedaba suficientemente justificado este importe, y que su elevada cuota podría disuadir a posibles candidatos, en particular aquellos que estaban en situación de desempleo. Por ello, se sugirió al ayuntamiento, y se está a la espera de su respuesta, que modificara la ordenanza fiscal correspondiente para limitar la cuantía, considerando su incidencia en el derecho fundamental de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (18004208).

Precios públicos

Los precios públicos se exigen como contraprestación voluntaria por bienes o servicios que pueden obtenerse de otros agentes privados. La mayoría de las quejas se refieren a la tarifa exigida o bien a la aprobación de distinciones entre los sujetos pasivos, por estar empadronados en el municipio que los exige, especialmente por la utilización de instalaciones deportivas o el acceso a cursos y a otras actividades municipales. Esta

institución dirige su atención en estos casos a comprobar que no se vulnere el principio de igualdad en el acceso al servicio (19001822, 19003942, 19011530 y otras).

12.4 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS Y GARANTIAS DEL CONTRIBUYENTE

12.4.1 Derechos de los contribuyentes

Derecho a ser informado y asistido por la Administración tributaria

A la hora de establecer el contenido y alcance de la previsión del artículo 34 de la Ley General Tributaria en lo que ahora interesa, hay que poner dicho precepto en relación con el artículo 3 de la misma ley, que mantiene que la aplicación del sistema tributario se basará en la proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales, con respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios. De ello se deriva una obligación de la Administración, que concreta el artículo 77 del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio), al prever que la asistencia tributaria consiste en el conjunto de actuaciones que la Administración tributaria pone a disposición de los obligados tributarios para facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Entre otras modalidades, la asistencia podrá consistir en la confección de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones de datos, así como en la confección de un borrador de declaración.

Dicha obligación no siempre es atendida por la Administración, como se ha recogido en informes precedentes de esta institución, cuando limita el servicio de cita previa para la confección de la declaración del IRPF en función de la naturaleza y cuantía de las rentas.

Toda vez que la ley no establece ninguna limitación al referido derecho, en 2018 esta institución dirigió recomendaciones a la **AEAT** y a la **Secretaría de Estado de Hacienda,** para que definieran un plan para facilitar el acceso al servicio de confección de declaración de renta a todas las personas que, estando o no obligadas, decidieran presentarla, sin establecer limitaciones que determinen la exclusión de tal servicio. Como dicho objetivo no podía ser cumplido en un corto plazo según la Administración, esta institución ha mantenido durante 2019 un seguimiento del asunto en el que ha podido constatar la incorporación de medidas para hacer extensivo los servicios de ayuda a un mayor número de contribuyentes en línea con lo reclamado (16009966, 17009835, 17011597 y relacionadas).

Derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos

Otro de los derechos recogidos en el mismo artículo 34 LGT, es el de conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en los que sea parte, respecto del cual también se han puesto de manifiesto incumplimientos por la Administración, como se apreció en la queja recibida en esta institución con ocasión de una subasta.

El adjudicatario realizó el ingreso requerido por la Administración y quedó a la espera de recibir el acta de adjudicación del bien, título legal que le habilita para su uso y disfrute. Transcurrido un tiempo sin recibirla, solicitó la puesta en conocimiento del expediente administrativo y saber su estado de tramitación, sin que su solicitud fuera atendida.

La **AEAT** informó a esta institución que la ejecutada presentó reclamación económico-administrativa en relación con el procedimiento de subasta y solicitó la suspensión, al amparo del Reglamento de desarrollo de la Ley General Tributaria (art. 46.2.2º) y de la doctrina emanada de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2017, que establece la procedencia, con carácter general, de admitir a trámite la solicitud de suspensión sin garantías formulada en la vía económico-administrativa. A la vista de ello, se paralizaron las actuaciones relativas a los lotes incluidos en la enajenación para prevenir una eventual anulación.

Todo ello determinó que el interesado no dispusiera del bien, liberado de cargas y anotaciones preventivas hasta bastante tiempo después de haber satisfecho el pago de remate. Además, durante ese tiempo, la Administración no atendió en debida forma la reclamación y las solicitudes de información que el propio interesado formuló, contrariando con ello las previsiones del artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (18018095).

12.4.2 La obligación de resolver en materia tributaria

El principio de seguridad jurídica recogido en la Constitución obliga a la Administración a resolver dentro del plazo que las leyes establecen para cada procedimiento. En esta materia, la Ley General Tributaria recoge tal obligación de resolución expresa y en plazo en los artículos 103 y 104.

Son múltiples las quejas que se reciben en la institución sobre el incumplimiento de la obligación de resolver expresamente en plazo, independientemente del procedimiento del que se trate, y que afectan a administraciones de todo tamaño y recursos. Igual ocurre con la resolución de alegaciones, las solicitudes de devolución de ingresos indebidos, los recursos de reposición, los recursos extraordinarios de revisión o

las reclamaciones económico-administrativas. Cabe indicar que estas últimas y la pendencia de recursos de reposición son los dos asuntos que mayor número de quejas concentran.

Al transcurrir el plazo de resolución específico para cada procedimiento sin que la Administración la haya notificado, entra en juego la figura del silencio, que está configurado como una garantía de los ciudadanos, a fin de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración, pero que nunca puede ser considerado como una prerrogativa para evitar el cumplimiento de la obligación de debida respuesta. En estos casos de incumplimiento se recuerda a la Administración el deber legal de resolver expresamente en plazo las cuestiones que se le planteen (18010945, 18017126, 19001074, entre otras muchas).

12.4.3 Uso de las lenguas oficiales por la Agencia Estatal de Administración Tributaria

En el pasado informe se dio cuenta de las actuaciones efectuadas ante los casos apreciados de inobservancia por la AEAT de las reglas de cooficialidad lingüística y se señaló que la investigación de oficio abierta a tal fin continuaba su curso, en el marco de la cual se había recabado el criterio de los comisionados parlamentarios homólogos al Defensor del Pueblo en aquellas comunidades que tiene reconocida una lengua cooficial (Ararteko del País Vasco, Síndic de Greuges de Cataluña, Valedora do Pobo de Galicia, Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana y Defensor del Pueblo de Navarra).

Sobre la base de la propia experiencia acumulada por esta institución con ocasión de la tramitación de diferentes quejas y tomando en consideración las aportaciones recibidas de los mencionados defensores autonómicos, en 2019 se formularon una serie de recomendaciones a la **AEAT,** de cuyo contenido, así como de la respuesta obtenida de la Administración, se ofrece un resumen a continuación.

La primera de las recomendaciones pedía incluir en el portal web el euskera, junto a las demás lenguas con las necesarias menciones en su sección sobre «Política lingüística» y en las correspondientes traducciones automáticas. La AEAT manifestó que la traducción al euskera puede ser necesaria en algunos ámbitos de la actividad administrativa de la agencia. No obstante, el contrato para la traducción automática de las páginas del portal de internet en vigor no prevé esa traducción en atención a que ni el País Vasco ni Navarra forman parte del territorio fiscal común. El Defensor del Pueblo ha hecho notar a la AEAT que esto constituye una mera «posición institucional» que no debiera soslayar la voluntad integradora y de servicio al ciudadano que imponen la Constitución, los estatutos de autonomía y las leyes, tanto más cuanto la desvinculación

de estos con la agencia estatal no es absoluta, por más que dichas autonomías no formen parte del territorio fiscal común.

La segunda recomendación reclamaba un cambio en la política lingüística de la AEAT, que se concretase, al menos, en una serie de cuestiones.

a) La revisión previa y sistemática de los posibles errores en los contenidos del sitio web escritos originalmente en castellano por el uso de software de traducción automática. La Administración tributaria entiende que dicha revisión no resulta necesaria, dado que el nivel de calidad de esta traducción automatizada está certificado en un porcentaje elevado para las lenguas cooficiales. Considera, asimismo, que proceder según lo recomendado supondría un elevado coste económico y un desfase temporal en la puesta a disposición de contenidos a las diferentes lenguas cooficiales, cuando muchas de las quejas, como las de la traducción de los manuales de los principales impuestos, se producen precisamente por dicho desfase temporal. Sin embargo, a criterio de esta institución, los argumentos facilitados resultan generalistas y pecan de indeterminación.

b) Otorgar la consideración de «texto oficial de esta página web» a la versión en castellano solo en los territorios sin lengua oficial, de modo que en los demás sean considerados textos cooficiales las versiones en las respectivas lenguas propias. La AEAT argumenta, de una parte, que su portal web es único y defiende que esta recomendación supondría desconocer el hecho de que el artículo 15.1 de la Ley 39/2015 lo que establece es un derecho de elección expresa del interesado, pero ello no afecta al hecho de que el castellano es la lengua de uso oficial y habitual por la Administración General del Estado. También se admite que el nivel de calidad de la traducción y la exigencia de precisión por razón de una materia tan sensible como la tributaria no permitirían hacer tal declaración para las lenguas cooficiales con el sistema de traducción automática actualmente contratado. El Defensor del Pueblo ha indicado a este respecto que el precepto citado resulta aplicable a los procedimientos y no parece tener relación con la validez de los textos. Por otra parte, no se alcanza a comprender como, tal y como defiende la AEAT en su respuesta, adoptar la recomendación «limitaría» los derechos de los contribuyentes que prefieran utilizar el castellano. Además, la finalidad de la recomendación es precisamente atender a la exigencia de precisión por razón de una materia tan sensible como la tributaria, solo que en la lengua oficial que cada ciudadano maneje y prefiera emplear.

c) Dar efectividad en todos los niveles (oral y escrito) a la garantía de los contribuyentes de poder utilizar la lengua que sea cooficial en su respectiva

comunidad autónoma. La agencia estatal mantiene que ese es un objetivo de su actuación a cuyo efecto se ponen medios humanos y las posibilidades ofrecidas por los avances tecnológicos.

d) Incorporar a la disposiciones normativas no solo las traducidas a la lengua cooficial en los diarios oficiales, sino también todas las demás disposiciones aplicables en esos territorios, para lo cual puede recabarse, eventualmente, la cooperación de las propias comunidades autónomas. La AEAT argumenta razones de seguridad jurídica para no asumir esta recomendación y, además, mantiene que esa tarea es competencia del *Boletín Oficial del Estado* y del resto de diarios oficiales. Por su parte, el BOE lleva a cabo únicamente la traducción de las disposiciones generales, en virtud de convenios de colaboración con comunidades autónomas que disponen de lengua cooficial. No obstante, debe señalarse que una cosa es la tarea material de traducir y otra la competencia de fomentar el cumplimiento por los ciudadanos de sus obligaciones fiscales prestándoles información y asistencia, una función que impone a la AEAT vigilar, controlar o supervisar las traducciones, así como promover las facilidades y mejoras precisas.

e) Que en la información técnica sobre la selección de idioma, cuando se trate de servicios personalizados, se indique que serán ofrecidos en el idioma preferente del usuario siempre, salvo información actualizada de las causas por que se ofrece solo en castellano con indicación del momento previsto en que estará disponible en el idioma preferente del usuario. La AEAT ha comunicado a este respecto que está llevando a cabo un proyecto piloto para la traducción general de la sede electrónica, que ha comenzado con algunos modelos estandarizados y que terminará implantando de forma general varias de las cuestiones objeto de estas recomendaciones.

Por último, la tercera recomendación planteaba la necesidad de establecer un plan o programa para garantizar que los contribuyentes puedan usar la lengua cooficial, diseñado e implantado con participación de las comunidades autónomas y previa consulta pública a personas y organizaciones representativas. La respuesta de la AEAT se limita a ponderar esta posibilidad, aunque acotándola a normas de especial relevancia y siempre teniendo a la vista las posibilidades que permitan las disponibilidades presupuestarias.

La valoración preliminar sobre las recomendaciones se ha puesto en común con los defensores autonómicos ya referidos, al objeto de conocer sus observaciones antes de determinar los siguientes pasos en esta actuación. También se informa a los ciudadanos que acuden en queja ante esta institución por la cuestión aquí tratada del

estado de estas actuaciones (18008891 y relacionadas; 19000507, 19008515, entre otras).

12.5 PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN. TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS (TEA)

La actividad de los tribunales económico-administrativos (TEA) ha sido objeto de mención en prácticamente todos los informes anuales de esta institución, por la demora en la resolución de las reclamaciones y recursos que se le plantean. Ante la continuidad de las quejas por tal demora en ejercicios anteriores se iniciaron varias vías de actuación para conocer los motivos y, en virtud de ello, proponer mejoras para eliminarla: con la **Secretaría de Estado de Hacienda,** para conocer el Plan de Mejora de los TEA y, posteriormente, con todos los **tribunales económico-administrativos,** para conocer directamente de ellos las causas de la demora.

Las conclusiones extraídas de la información recibida llevaron a proponer distintas vías como posibles soluciones a la demora, de todo lo cual se dejó constancia en el informe de 2018, y de las que también se ha dado traslado a la referida secretaría de Estado interesando su parecer sobre las mismas así como información sobre las medidas que hubiera incorporado en aras de cumplir los plazos de resolución.

En respuesta a lo solicitado, la secretaría de Estado informó de que, entre otras medidas, había procedido a la incorporación de inspectores de nuevo ingreso en el Tribunal Económico Administrativo Central y en los tribunales económico-administrativos regionales. Según ha señalado, aproximadamente el 50 % de la nueva promoción se destina a estos órganos, con el fin de paliar necesidades acuciantes que no se habían atendido anteriormente; en conjunto prevé un incremento de inspectores en la plantilla de esos tribunales del 31 %.

Informó también la secretaría de Estado de la ampliación del Plan Especial de los tribunales y de la puesta en marcha de una consultoría conjunta entre la Inspección General y los TEA respecto de la situación de los sistemas de información, los recursos humanos y materiales y la adecuación de funciones desarrolladas, procedimientos de intercambio de información con otras administraciones y adecuación de los procedimientos a la normativa en materia de Administración electrónica. Se ha solicitado a la citada secretaría de Estado información para conocer el impacto de estas medidas en la corrección de la demora, que al cierre de este informe no se ha recibido (15013551).

12.6 CATASTRO INMOBILIARIO

El Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda, de carácter predominantemente fiscal por resultar indispensable para la gestión de los tributos que gravan inmuebles. Adicionalmente sus bases de datos gráficas proporcionan información al Registro de la Propiedad, que aporta los datos jurídicos y cuyos pronunciamientos prevalecerán, aunque solo si son posteriores a la inscripción catastral.

La normativa catastral ha regulado las necesidades técnicas para el cumplimiento de las funciones encomendadas, si bien se siguen recibiendo quejas relacionadas con la discordancia entre la realidad inmobiliaria y los datos catastrales, así como por la idoneidad de los procedimientos para garantizar los derechos de los ciudadanos. Además, la enorme cantidad de información de que dispone este organismo presenta un nivel de complejidad técnica que dificulta tanto el uso como la comprensión por parte de los ciudadanos, a pesar de los esfuerzos de la Dirección General del Catastro por mejorar la información accesible y los formatos en que se ofrece.

Tampoco existe una difusión suficiente del papel del Catastro en el sistema tributario, en especial sobre la repercusión que los actos catastrales tienen en los tributos inmobiliarios, por lo que los ciudadanos no conocen suficientemente sus obligaciones y derechos en los procedimientos en los que son parte. El desconocimiento de las consecuencias que pueden conllevar las actuaciones de Catastro es igualmente fuente de numerosas quejas.

12.6.1 El valor catastral

El valor catastral se calcula de acuerdo con la clasificación y calificación del suelo, lo que exige una previa determinación municipal a través del planeamiento urbanístico. Los bienes se dividen, a efectos catastrales, en urbanos, rústicos y de características especiales.

Asignación de valores excesivos

Los titulares de bienes inmuebles rústicos siguen presentando quejas por la asignación de valores que consideran excesivos. En particular, cuando tras haberse calificado como bienes urbanizables no se completa el desarrollo urbanístico y, a pesar de ello tributan, como bienes urbanos. Así lo prevé el artículo 7 de la Ley del Catastro Inmobiliario (LCI), que considera urbanos, a efectos catastrales, los que hayan sido definidos por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente, así como también urbanizable (es decir que pueda llegar a permitirse su urbanización), siempre que se

haya aprobado el instrumento legal necesario para su desarrollo y con independencia de que esté iniciado o completado.

Tras la ralentización o paralización de los proyectos urbanísticos como consecuencia de la crisis económica, en 2015 se modificó la LCI. Ello permitió la realización de ponencias simplificadas de valores en aquellos sectores y polígonos que no habían concretado su desarrollo, que revierte las fincas a la calificación de rústica (a efectos catastrales y tributarios), y minora su valor. A pesar de ello, las quejas reflejan que el valor catastral no se acomoda al valor real de los inmuebles, situación frecuente en zonas de interior y en poblaciones pequeñas.

Es el caso, que resulta muy ilustrativo, del municipio de Collado Hermoso (Segovia), donde, a pesar de que el ayuntamiento emitió una certificación de que los terrenos tenían carácter rústico, en el Catastro figuraban como urbanos, ajustándose a esa calificación la tributación. Aunque los terrenos en cuestión estaban valorados en aproximadamente 3.000 euros, su tributación anual en el IBI alcanzaba los 700 euros. La reclamación se presentó ante el **Ayuntamiento de Collado Hermoso,** que remitió la solicitud a la **Gerencia Territorial del Catastro de Segovia,** quedando finalmente resuelta la discrepancia e inscribiéndose correctamente la calificación y el valor de los inmuebles (16011137).

También hay que referir un asunto ya aludido en anteriores informes, en el que un obligado tributario que soporta un IBI desproporcionado por unas parcelas sitas en el municipio de Cartagena (Murcia), destinadas a explotación agrícola, aunque calificadas en el planeamiento urbanístico municipal como urbanizables y en las que podría construirse un establecimiento de hostelería. El aprovechamiento urbanístico potencial eleva las cuotas hasta el punto de presumir una capacidad económica a su titular de la que carece, sobre todo considerando que la primera recalificación data de 1987 y el planeamiento no ha sido desarrollado desde entonces. Si bien los aspectos urbanísticos de esta queja continúan en tramitación, el **Ayuntamiento de Cartagena** no reconoce posibilidad alguna de modificar la tributación de las parcelas mientras subsista el planeamiento vigente, y ello a pesar de que podría solicitar un procedimiento de valoración simplificado que, sin modificar el planeamiento urbanístico, permitiría ajustar el valor a la realidad. Ello ha determinado el cierre de esta línea de investigación constatando la diferencia de criterio respecto de los instrumentos a disposición de las autoridades municipales para ofrecer una solución al interesado, que esta institución entiende que se han obviado (14018478 y 17006821-01).

En la localidad leonesa de Villamejil se aprobó una ponencia general que revalorizó todos los inmuebles, lo que motivó la discrepancia de un ciudadano que comunicó que su propiedad, que databa de 1955 y no había sido objeto de reforma o mejora alguna, había visto incrementado su valor, a pesar de que el municipio carecía de

dinámica inmobiliaria (el municipio cuenta con un total de 126 inmuebles y solamente se habían producido doce transacciones inmobiliarias entre los años 2013 y 2016 en el contexto de un decremento de la población superior al 8 % en el mismo período). La **Gerencia Territorial del Catastro de León** comunicó que la necesidad de realizar una ponencia se justificaba por el tiempo transcurrido desde la anterior (21 años), así como por la aprobación de un nuevo planeamiento urbanístico. A pesar de ello, la Administración reconoce la inexistencia de dinámica inmobiliaria, por lo que, para poder realizar la ponencia se tuvo que utilizar un estudio de mercado de ámbito territorial supramunicipal, legalmente previsto para estas situaciones. A pesar de haber señalado la incongruencia de que se revalorice un inmueble que no ha sido mejorado en un municipio en el que no existe prácticamente mercado inmobiliario, Catastro se ampara en que las normas catastrales permiten adjudicar, a través de un instrumento de valoración colectiva (ponencias), un valor individual que se ajusta a los principios constitucionales. Tal opinión no puede ser compartida por esta institución, ya que la revalorización se presume con independencia de la realidad inmobiliaria y ello incrementa la capacidad económica de los titulares, en ocasiones de forma artificiosa y ajena al principio constitucional de justicia tributaria, como es el caso (17009525).

Impacto de modificación del planeamiento urbanístico

Los valores catastrales también se pueden ver afectados por modificaciones del planeamiento urbanístico municipal como consecuencia de sentencias que anulan parcial o totalmente el instrumento legal que califica el suelo. El largo recorrido judicial de estos procedimientos provoca que se mantengan durante muchos ejercicios valores incongruentes con el planeamiento en vigor, lo que es igualmente un motivo habitual de quejas cuando el inmueble ya ha sido desarrollado. Así ocurrió con un inmueble que se encontraba calificado como urbano y ya había completado su desarrollo, se vio afectado por la anulación del planeamiento urbanístico de Castellón de la Plana. Recurrida por la interesada la calificación ante la **Gerencia Territorial del Catastro de Castellón,** esta no resolvió su recurso ni motivó la alteración producida. La tramitación de la queja se centró en que se dictara una resolución motivada, donde se recogiera la razón de la incongruencia existente entre la realidad inmobiliaria y la calificación legal (tanto a efectos urbanísticos como catastrales) por la ejecución de la sentencia, quedando como una parcela rústica con construcción, lo que la interesada estimaba lesivo para sus intereses pero acorde a la modificación legal producida (18013743).

Repercusiones del valor catastral en los tributos

En muchas ocasiones, las consejerías de hacienda de las comunidades autónomas fijan un valor sobre los inmuebles (a efectos de los tributos cedidos, impuesto de sucesiones, principalmente) inferior al catastral. Esta contradicción resulta poco asumible para muchos ciudadanos, que consideran que el valor calculado por la Administración autonómica es individual y acorde con el real, mientras que el catastral es una mera estimación que les obliga a tributar por una riqueza inexistente. Como ejemplo de este problema, cabe citar una queja presentada contra la actuación de la **Gerencia Territorial del Catastro de León,** en la que el promotor de la queja se dirigió a la referida gerencia aportando documentación que, bajo su criterio, justifica una reducción del valor catastral del inmueble, así como la valoración efectuada por la Administración autonómica a efectos del impuesto de sucesiones, inferior en más de un 40 % al valor catastral asignado. La gerencia considera que, con independencia de la valoración realizada por otras administraciones, el valor se ha determinado siguiendo las directrices de la ponencia general de valores del municipio, por lo que, aplicando la presunción de veracidad de los datos tributarios, el valor se estima correcto, y no puede ser rectificado, salvo que se realice una nueva ponencia, o el reclamante pueda demostrar la existencia de errores en la descripción del mismo. En el momento de elaboración de este informe, la queja continúa abierta (19022707).

12.6.2 Procedimiento de regularización catastral

A través de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, se añadió la disposición adicional tercera al LCI, para incluir los procedimientos de regularización catastral que debían realizarse entre los años 2013 y 2016. Tal procedimiento se realiza de oficio, para conciliar la realidad catastral con la inmobiliaria, y se inicia cuando no se hayan declarado oportunamente las alteraciones con trascendencia catastral por sus titulares. Si bien es una medida adecuada para subsanar omisiones en la base de datos, al tratarse de procedimientos masivos, se han detectado deficiencias y errores en su ejecución que han dado lugar a que las quejas por este procedimiento se mantengan e incluso aumenten y ello a pesar de que la idea inicial era emplearlo en un período acotado de tiempo.

De hecho, este procedimiento se ha asentado en la práctica como un sistema de actualización de la base de datos catastral, soslayando la realización de ponencias generales de ámbito municipal. También viene a suplir la realización de un procedimiento inspector, que resulta más largo y complejo para la Administración y para el administrado, pero que aporta garantías que están ausentes en este de regularización.

En caso de detectarse omisiones o irregularidades no se sanciona al titular, si bien el procedimiento incluye la liquidación de una tasa de 60 euros por inmueble regularizado, recaudable en vía ejecutiva.

La motivación teórica para la exigencia de esta tasa es que el procedimiento solo se realiza cuando ha existido un incumplimiento por parte del titular de actualizar la descripción del inmueble, lo que no siempre ha ocurrido según se ha podido deducir por la tramitación de quejas. Si bien inicialmente se mantenía el pago de la tasa, aunque se anulara o modificara el procedimiento. La **Dirección General del Catastro** ha determinado la devolución de oficio de la tasa en caso de que se deje sin efecto el procedimiento realizado.

Los trabajos necesarios para la realización de la regularización se han ejecutado, en la mayoría de los casos, mediante empresas contratadas a este fin. Aunque las gerencias han intervenido en una fase previa del procedimiento, los resultados no siempre han reflejado correctamente las alteraciones. Las alegaciones (que pueden presentarse en los 15 días siguientes a la notificación de inicio del procedimiento) son desestimadas en muchas ocasiones, al considerar que los datos catastrales están amparados por la presunción de veracidad de los datos tributarios, lo que conlleva descargar en el titular del inmueble la obligación de desvirtuarlos. Las imágenes utilizadas para estos procedimientos reflejan únicamente el exterior de los inmuebles, por lo que la valoración que se establece no se corresponde, necesariamente, con su estado o características reales.

En muchas ocasiones, y debido a que no se realiza una adecuada difusión de las obligaciones y derechos que amparan a los titulares de los inmuebles, no se presentan alegaciones, o no se recurre la resolución hasta que se comprueban las consecuencias tributarias, especialmente en el IBI. Es en este momento, cuando los ciudadanos se dirigen a las gerencias para combatir la regularización, y su reclamación se tramita mediante el procedimiento de subsanación de discrepancias, lo que propicia que la fecha de las posibles rectificaciones se demore hasta el día posterior a la resolución que se alcance, quedando obligados entretanto a tributar por un valor erróneo (19001646, 19007636, 19017015, entre otras).

12.6.3 Procedimiento de subsanación de discrepancias

A través de este procedimiento (art. 18 LCI) se pretende acomodar la realidad inmobiliaria a la registrada en el Catastro en cualquiera de sus aspectos. Desde la aprobación de la LCI ha sido modificado en varias ocasiones, incluyendo una prolija redacción que pretende dar cobertura a cualquier supuesto de procedimiento que no se tramite como un recurso de reposición, pero ninguna de estas modificaciones ha

recogido las necesarias garantías para el interesado. Su alcance potencial es muy amplio: desde errores en linderos, cabidas, ubicación, valoraciones o titularidades (19003525, 19007722, 19012275 y otras).

Una primera cuestión que se suscita es que al iniciarse exclusivamente de oficio, el ciudadano que presenta sus alegaciones debe quedar a la espera de la decisión de la Administración. En caso de inadmisión a trámite, se suele remitir una escueta comunicación, por correo ordinario, en la que la Administración se limita a señalar que no se encuentran motivos para la iniciación del procedimiento, sin exponer las razones de la denegación ni su aplicación al caso concreto. Esta actuación no es susceptible de recurso, por lo que los interesados carecen de vías de defensa en la fase administrativa.

Tampoco existe un plazo para acordar el inicio o su denegación, por lo que se reciben numerosas quejas relativas a los tiempos de tramitación, pues el impulso de oficio impide al ciudadano el acceso a otro recurso legal, hasta que se alcanza una resolución en el procedimiento. La tramitación de quejas por esta cuestión ha propiciado resoluciones favorables a las pretensiones de los interesados, lo que lleva a concluir que el Catastro con frecuencia no realiza todas las comprobaciones pertinentes para la verificación de las alegaciones del interesado.

Otro de los problemas que aparece en las quejas se refiere a la fecha de efectos de la resolución que se acuerde, ya que el artículo 18 LCI establece que esta será la del día siguiente a la de aquella. Esto impide conferir efectos retroactivos a las alteraciones catastrales adoptadas por esta vía y ello con independencia de que el error en el dato sea producto, exclusivamente, de la actuación administrativa. La cuestión tiene consecuencias, en ocasiones gravosas, en los tributos inmobiliarios.

12.6.4 Descripción de las parcelas y titularidad catastral. Coordinación con el Registro de la Propiedad

Se han recibido numerosas quejas relacionadas con las diferencias que existen entre la descripción registral y catastral, en particular sobre las cabidas y titularidades de las parcelas. También se ha denunciado la excesiva dilación de los procedimientos de coordinación, especialmente para la inscripción o alteración de las titularidades. Con el fin de mejorar esta coordinación se dictó la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. La principal modificación afecta a la concordancia de la descripción registral con la base de datos catastral, de manera que las fincas registrales se encuentren georreferenciadas. En términos simplificados, esta coordinación supone que las fincas registrales reflejarán, literalmente, el contenido de la descripción catastral de los inmuebles, sustituyendo a las bases gráficas registrales. Todo ello implica una alto grado de coordinación previa,

puesto que la inscripción registral no puede practicarse si no se acredita esta concordancia entre ambos sistemas.

Esta coordinación pretendía aligerar las obligaciones administrativas de los titulares catastrales, ya que los registros de la propiedad (al igual que otros fedatarios públicos) se encargarían de comunicar las operaciones realizadas a Catastro, pero en la práctica, el volcado de datos sin una verificación de su contenido ha provocado la inscripción de errores, que solo son detectados cuando se reciben liquidaciones tributarias, o bien cuando se intenta realizar otra operación inmobiliaria, por ejemplo una compraventa.

Una de las cuestiones que motivan mayor disconformidad entre los ciudadanos, si bien no suele ser tramitada como queja, ya que se trata de una percepción errónea sobre el ámbito de competencias de cada organismo, es la validez de las descripciones de las escrituras que reflejan los datos de las propiedades inmobiliarias, así como la razón por la que los datos referentes a la descripción física de las parcelas en dichas escrituras no pueden modificar las bases gráficas catastrales.

Los ciudadanos consideran que el contenido de una escritura notarial, por gozar de fe pública, ha de prevalecer sobre lo que figura en el Catastro. Sin embargo, solamente la información relativa a los titulares, las cargas y limitaciones de la propiedad prevalecen sobre la información catastral, y ello siempre y cuando tenga fecha posterior a la que figure inscrita en la base de datos catastral. En las quejas tramitadas en las que existían errores en la descripción, se ha recordado a la Administración la necesidad de agilizar la tramitación y extremar las cautelas en estos procedimientos, para evitar los perjuicios inherentes a los impedimentos para inscribir los inmuebles en el Registro de la Propiedad. También se insiste a los órganos catastrales en la necesidad de comprobar todos los datos, siempre que se reclame la corrección de errores por parte de los interesados en los procedimientos, en lugar de parapetarse en la mera aseveración de que los datos catastrales se presumen correctos para eludir la realización de operaciones de verificación (18004277, 19008850, 19010536 y otras).

La misma percepción existe respecto de la determinación del derecho sobre la propiedad, que tiene carácter civil y previo a la intervención administrativa, lo que obliga los interesados a resolverlo en los juzgados y tribunales. Los ciudadanos expresan su disconformidad con la falta de publicidad que han tenido los procedimientos catastrales que afectan a la descripción y titularidad de los inmuebles, ya que en algunos procedimientos colectivos, como la renovación de rústica, no estaban sujetos a notificaciones individuales. Ello ha estado en el origen de parte de estos problemas, que se incrementarán cuando las parcelas sean objeto de transmisiones. Se ha recordado en numerosas ocasiones a la **Dirección General del Catastro** la necesidad mejorar la difusión de la información sobre la trascendencia de los actos catastrales mediante

campañas, de manera que los ciudadanos sean conscientes de sus obligaciones y derechos en sus relaciones con este organismo (13019027, 14008919, 17008976, entre otras muchas).

13 ACTIVIDAD ECONÓMICA

Consideraciones generales

Bajo la rúbrica de actividad económica la institución contempla hasta trece grandes ámbitos de muy desigual nivel en cuanto a la tramitación de quejas e investigaciones de oficio, pues las hay que en 2019 no han llegado a la decena, como presupuestos, junto a otras que en el mismo período registran varios cientos de expedientes cada una. Los ámbitos que han concentrado un mayor número de tramitaciones son, por este orden: ordenación económica, que tiene como primeras submaterias las entidades de crédito privadas y los seguros; energía, más de un 84 % de quejas en materia de energía eléctrica; consumo y el mercado del agua.

Las quejas ingresadas en el año 2019 han supuesto alrededor del 86 % de la carga de trabajo del ejercicio en este ámbito, siendo el resto asuntos recibidos en los últimos días del año anterior y, en menor medida, quejas de larga tramitación. De este conjunto de quejas, las relacionadas con cortes de luz y de agua, cuando afectaban a personas o familias en situaciones de especial vulnerabilidad, han dado lugar a actuaciones de urgencia por parte de esta institución.

Un ejemplo de una queja de larga tramitación fue la presentada en el año 2014 por una asociación de mujeres de Guatemala, en referencia a un proyecto hidroeléctrico financiado por una entidad financiera internacional de cooperación al desarrollo de la que España formaba parte y ejecutado por una empresa con vínculos con una entidad española. El asunto ha sido tramitado con la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (luego Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación) y derivó en el seguimiento del Plan de acción nacional de empresas y derechos humanos. La institución ha seguido el lento proceso de aprobación y puesta en marcha de dicho plan. La institución ha hecho notar, con ocasión del cierre de esta actuación, la preocupante discordancia entre los objetivos que proclama el referido plan y sus escasos logros, especialmente en un momento en donde crece la convicción de que el respeto a los derechos humanos es un activo en términos empresariales y que el denominado «riesgo reputacional» se percibe entre los actores económicos como un elemento cada vez más relevante (14012325).

El porcentaje de admisión a trámite varía de forma sustancial en función de la materia que se examine. Así, dentro de ordenación económica, mientras en las quejas que versan sobre seguros casi el 43 % de las quejas son admitidas a trámite, en las que aluden a la actividad de las entidades privadas de crédito es solo de un 12,5 %, lo que se explica porque en la mayoría de los casos (65,8 %) no se ha producido la necesaria

actuación de una autoridad administrativa que le permita al Defensor del Pueblo conocer sobre el asunto. La situación en el ámbito del consumo es similar y por igual motivo, el porcentaje de admisión en esta materia es del 28,1 %, aunque llega al 50 % en las quejas que versan sobre reclamaciones de consumo. En energía el porcentaje global de admisiones se sitúa en el 34,6 % y la causa principal de inadmisión vuelve a ser la remisión prematura de la queja. Por el contrario, las quejas e investigaciones sobre contratación pública o expropiación forzosa presentan mayores niveles de admisión a trámite, 63,2 y 74,9 % respectivamente.

La diversidad de asuntos que se agrupa en este capítulo conduce a que el listado de organismos con los que se inician actuaciones como consecuencia de la admisión a trámite de las quejas sea amplio y alcance a todos los niveles de las administraciones territoriales. En términos globales, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, la Secretaría de Estado de Energía, así como las direcciones generales de industria, energía y minas de varias comunidades autónomas aparecen como los organismos con los que se siguieron un mayor número de tramitaciones durante 2019.

La interlocución con el conjunto de organismos, de estructura y competencias muy diversas genera con frecuencia diferencias notables en cuanto al ritmo de tramitación. En los ámbitos con mayor número de quejas la emisión de primeros requerimientos tras el envío de la solicitud de información inicial fluctúa entre el 38 %, en las quejas agrupadas en el epígrafe de ordenación económica, al 58,9 %, en las referidas a energía. Los segundos requerimientos, que habitualmente suponen una demora en la respuesta cercana a los 100 días, se sitúan entre el 11 y el 15 % en las materias, con un mayor número de tramitaciones. Los terceros requerimientos son en términos generales poco frecuentes, ya que suponen un 2,9 % de las tramitaciones, aunque llama la atención que aparezcan en ámbitos como los de agricultura, ganadería y pesca o expropiación forzosa que no concentran un gran número de actuaciones.

En cuanto a la emisión de resoluciones por parte del Defensor del Pueblo, las tramitaciones realizadas han dado lugar a 103 resoluciones, 35 recomendaciones (concentradas en cuestiones relacionadas con la ordenación económica, los derechos de los consumidores y usuarios y las reclamaciones de consumo o la regulación del turismo), 25 sugerencias y 41 recordatorios de deberes legales, buena parte de los cuales se han centrado en las demoras en la determinación de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y en la tramitación de reclamaciones de consumo por los organismos competentes, y 2 advertencias dirigidas al Ayuntamiento de Burgos.

Las advertencias se vinculan con una falta de información a una ciudadana sobre un proceso de licitación relacionado con la restauración de documentos del archivo

histórico y se formularon al apreciar que la Administración municipal no estaba colaborando con la debida diligencia con esta institución. Cuando dicha colaboración se produjo se emitió una Sugerencia, que fue aceptada, para que se notificase a la interesada la resolución, debidamente motivada, de adjudicación y se le facilitase el acceso a la información pública de la contratación objeto de la queja (17021838).

Una visión de conjunto sobre el resultado de las quejas e investigaciones cuya tramitación ha concluido a lo largo de 2019 permite indicar que en el 33,27 % de ellas se ha apreciado una actuación correcta de la Administración competente, un 16,83 % de las tramitaciones han finalizado al obtener el ciudadano satisfacción a sus intereses, aunque una vez que el Defensor del Pueblo hubiera iniciado su actuación. En el 26,3 % de las quejas se ha apreciado una actuación incorrecta de la Administración, que esta ha subsanado total o parcialmente (en las quejas agrupadas bajo la rúbrica de ordenación económica el porcentaje sube al 42,2 % en buena medida por el resultado de las vinculadas a problemas con los seguros). Los casos de conclusión con diferencias de criterios severas entre esta institución y las administraciones han sido poco frecuentes, totalizando el 1,6 % de las conclusiones. El resto de las conclusiones se refieren a vicisitudes de los expedientes de carácter muy diversos (p. ej. no formulación de alegaciones, intervención judicial, intervención simultánea de un comisionado autonómico, renuncia o desistimiento, pérdida sobrevenida de objeto). Entre estas, resulta significativo que en las quejas recibidas por cortes de suministro de agua, dos tercios de ellas hayan tenido que concluirse al no recibirse alegaciones frente a la posición mantenida por la Administración supervisora.

Las personas ciegas en los negocios jurídicos privados

En el pasado informe se aludió a las recomendaciones formuladas a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** para que promoviera un desarrollo reglamentario que obligue a las empresas a garantizar el conocimiento de las condiciones de los contratos y su accesibilidad para personas invidentes; así como extender las reglas de accesibilidad para las personas invidentes a todo tipo de operaciones jurídicas.

La respuesta de la referida secretaría de Estado manifestó la aceptación de ambas recomendaciones e informaba de que, en línea con las mismas, la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras había elaborado una guía de buenas prácticas en materia de discapacidad. A la vista de ello, se concluyeron las actuaciones (18014374).

13.1 BANCA

También en el informe correspondiente a 2018 se daba cuenta de las actuaciones iniciadas con la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Viviendas** con vista a la eliminación del «IRPH entidades» como índice oficial de referencia para tipos de interés convenidos en el marco de préstamos hipotecarios de viviendas de protección oficial, así como para la corrección de cláusulas potencialmente abusivas.

Las actuaciones se suspendieron al plantearse la cuestión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que en la fecha de redacción de este informe aún no ha emitido sentencia. Por el momento, la novedad más relevante a este respecto ha sido la publicación, el 10 de septiembre de 2019, de las conclusiones del abogado general, quien consideró que el índice IRPH podría ser abusivo por su falta de transparencia. En concreto, se tilda la fórmula de cálculo como «compleja y poco transparente para el consumidor medio» (17001733 y relacionadas).

13.1.1 Inefectividad de los servicios de reclamaciones

En distintos informes anuales, el Defensor del Pueblo ha hecho constar la escasa efectividad de las resoluciones de los servicios de reclamaciones del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

El procedimiento actual de presentación de reclamaciones, que se regula en la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, no consigue ofrecer la debida protección a los consumidores, ya que no evita que hayan de acudir a un procedimiento judicial o arbitral para reclamarla.

La Recomendación que en su día se dirigió al entonces Ministerio de Economía y Competitividad para mejorar este estado de cosas, se consideró aceptada de manera parcial. La Ley 7/2017, de 2 de noviembre, sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que 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 misma cuestión, prevé en su disposición adicional primera la creación por ley de una única entidad para atender específicamente las reclamaciones del sector financiero, entidad que ha de ser comunicada a la Comisión Europea tras su acreditación; cuestión sobre la que esta institución ha venido haciendo un seguimiento.

La **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** indicó que su pretensión era establecer un nuevo modelo de control cuya primera herramienta sería la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera (AMCESFI), creada mediante el Real Decreto-ley 22/2018, de 14 de diciembre, por el que se establecen

herramientas macroprudenciales. La Administración consideraba que, tras la puesta en marcha de esta autoridad, podría centrar sus esfuerzos en la creación de una autoridad de protección del cliente financiero.

En la última comunicación recibida de la referida secretaría de Estado se indica que está avanzada la elaboración de un proyecto normativo para la creación de un nuevo organismo que tendrá por objetivo dar cumplimiento en el ámbito financiero a lo previsto en el Directiva 2013/11/UE. Dicho proyecto ha sido puesto en común tanto con el Ministerio de Hacienda como con los supervisores sectoriales (Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones), con el objetivo de avanzar en cuestiones como el régimen jurídico, presupuestario, de personal, y en la definición de la tasa con que se pretende conseguir que esta autoridad sea capaz de autofinanciarse. Por ello, la actuación se mantiene abierta hasta la concreción del proyecto (14005855 y relacionadas, 19002728, 19011758, 19014484, entre otras).

13.1.2 Comisiones asociadas a la cuenta básica bancaria

Las comisiones que cobran las entidades financieras a los clientes por tener contratada una cuenta básica bancaria es uno de los problemas sobre el que se reciben quejas de manera recurrente.

El Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones, prevé que el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad establecería las comisiones máximas que las entidades pueden cobrar, incluida la derivada del incumplimiento por el cliente de los compromisos contraídos en el contrato de cuenta de pago básica o, en su caso, la prestación de esos servicios sin cargo alguno. También determina que reglamentariamente se puedan establecer distintos regímenes de condiciones más ventajosas en materia de comisiones, en función de la especial situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera de los potenciales clientes.

Se inició una actuación de oficio, y se solicitó información a la **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** sobre la promulgación de la referida norma reglamentaria, que acabó siendo la Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación. En ella se regula el conjunto de servicios bancarios que la entidad financiera deberá proveer a los clientes de la cuenta de pagos básica, a cambio de una comisión mensual de tres euros. Dicha actuación se complementó con el Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de

cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera.

Finalmente, se aprobó la Circular 2/2019, de 29 de marzo, del Banco de España, sobre los requisitos del Documento informativo de las comisiones y del estado de comisiones, y los sitios web de comparación de cuentas de pago, que culmina la transposición de la Directiva 2014/92/UE, de cuentas de pago básicas. A la vista de ello, se concluyeron las actuaciones (18005861, 19002825 y relacionadas).

13.1.3 Bloqueo de cuentas bancarias a ciudadanos chinos

Esta institución tuvo conocimiento de que una entidad bancaria estaba bloqueando las cuentas corrientes de numerosos ciudadanos de nacionalidad china, amparándose en su obligación de mantener actualizada la información de los clientes y usuarios, para prevenir el blanqueo de capitales. Sin embargo, algunos ciudadanos manifestaban en sus quejas no haber recibido comunicación alguna solicitándoles documentación para actualizar los datos justificativos de sus ingresos, mientras que otros mantenían que, pese a entregar la documentación requerida, no se les había desbloqueado la cuenta.

A la vista de ello, se inició una actuación de oficio en la que se solicitó información a la **Secretaría General del Tesoro y Política Financiera** del Ministerio de Economía y Empresa. La respuesta de dicho organismo repasa la regulación aplicable, poniendo particular acento en la Directiva 2015/849, de 20 de mayo 2015, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (denominada «IV Directiva»), que fue transpuesta por el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, y que resultó modificada por la Directiva 2018/848, de 30 de mayo de 2018, que determinan una serie de obligaciones para las entidades bancarias, entre las que destacan aquellas dirigidas al conocimiento del cliente y al seguimiento continuo de la relación de negocios (que incluyen desde obtener información, y verificarla en lo posible, sobre la naturaleza de la actividad profesional o empresarial del cliente, obtener documentos que guarden relación con la actividad declarada, hasta valorar la aplicación de medidas reforzadas de diligencia debida del cliente cuando se trate de entidades que hacen un uso intensivo de efectivo).

Adicionalmente, tal y como se detalla en los artículos 10 y 11 del Reglamento de desarrollo de la Ley 10/2010, de 28 de abril, sobre prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, las entidades bancarias deben garantizar la coherencia entre los movimientos en cuentas de sus clientes y la actividad profesional o empresarial declarada, pudiendo para ello adoptar diferentes medidas entre las que se encuentra el escrutinio de las operaciones, así como la realización de análisis sobre la coherencia del flujo de ingresos y cargos en cuenta y del tipo de estos (pagos de

servicios, suministradores, nóminas, contribuciones, cotizaciones sociales o tramitación de impuestos).

Se establece que las entidades bancarias deben adoptar las medidas previstas en la ley cuando no obtengan la debida información que justifique las operaciones del cliente. Dichas medidas incluyen el no establecimiento de relaciones de negocio o la abstención de ejecución de operaciones. Se indica también que el uso intensivo de efectivo como elemento de riesgo es contemplado en documentos de referencia para las entidades, como el *Catálogo ejemplificativo de operaciones de riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo para las instituciones de crédito,* emitido por la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, en el año 2013, o el *Informe de la Comisión Europea sobre riesgos supranacionales en materia de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo* (junio 2017), que le atribuye un nivel 4, el más alto en la escala de riesgos.

La secretaría general manifestó que, de acuerdo con los contactos mantenidos con varias entidades a este respecto, en la mayor parte de estas no se han producido cambios significativos en las relaciones con estos clientes en los últimos meses, si bien se han llevado a cabo a lo largo de estos dos últimos años procesos de mejora de la documentación y clientes con este tipo de operativas. Se mantiene que la existencia de restricciones se encuentra limitada a clientes muy concretos, como ocurre con el resto de clientes de cualquier nacionalidad o procedencia cuando utilizan de manera intensiva efectivo que luego remiten al exterior por transferencia o realizan otras operativas de riesgo superior. Se indica también que algunas entidades han propuesto a la Embajada de China en España que la comunidad china designe interlocutores, de modo que pueda trasladarse con mayor facilidad los requerimientos de documentación e información necesaria para la apertura y manejo de una cuenta en España.

En el caso de una entidad bancaria en concreto, las medidas adoptadas se debieron a la implantación de un plan de choque, que comenzó en octubre y que llevó a bloqueos de cuentas en el mes de febrero. Según señaló la entidad, en todos los casos se informó anticipadamente a los clientes de que los bloqueos se iban a producir si no remitían la documentación, pero algunos de estos clientes no recibieron los avisos porque no habían actualizado sus datos de domicilio. En marzo de 2019 se levantaron las restricciones impuestas sobre transferencias e ingresos en efectivo en cajeros y se dio un nuevo plazo de 90 días a los afectados para que presenten la documentación que en cada caso falte.

Se ha ofrecido a los interesados la posibilidad de presentar alegaciones sobre esta información con carácter previo al cierre de las actuaciones (18013900, 18014945, 19002343 y otras).

13.2 SEGUROS

Al igual que en el pasado informe, la mayor parte de las quejas están vinculadas a las demoras en la tramitación de las reclamaciones por el **Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.**

Un caso ilustrativo es el de una ciudadana que se dirigió a esta institución poniendo de manifiesto que, tras haber presentado una reclamación, contactó telefónicamente con ese servicio para conocer el estado y plazo de tramitación del expediente, manifestándole que el plazo de inicio del expediente es de cuatro meses y el de resolución se sitúa en cuatro años.

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 alternativa de litigios en materia de consumo, en su artículo 20, establece un plazo máximo de 90 días naturales contados desde la fecha de la presentación de la reclamación o, en su caso, desde la fecha en que conste en soporte duradero que se ha recibido la documentación completa y necesaria para tramitar el procedimiento. Por su parte, la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante 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, en su artículo 12.1, determina que el expediente deberá concluir con un informe en el plazo máximo de cuatro meses, a contar desde la fecha de presentación de la reclamación en el servicio competente.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo solicitó del centro directivo responsable sus previsiones para poder ajustar su actuación a los plazos indicados, así como la carga de trabajo actualmente existente.

El citado órgano señala en su respuesta que trabaja con la expectativa de que a medio plazo sus funciones sean transferidas por la entidad que asuma las competencias previstas en la mencionada directiva europea. Hasta tanto ello se produzca, intenta acomodar su funcionamiento a lo previsto en la normativa, especialmente en cuanto al plazo máximo de 90 días naturales (salvo casos de especial complejidad en que dicho plazo puede aumentarse), contados desde la fecha de la presentación de la reclamación o, en su caso, desde la fecha en que conste en soporte duradero que se ha recibido la documentación completa y necesaria para tramitar el procedimiento. A estos efectos, una reclamación se considerará completa cuando se acompañe de los datos y documentos mínimos necesarios para poder tramitar el expediente. Por su parte, el artículo 12 de la referida Orden ECC/2502/2012, señala que, si no fuese posible emitir el informe en

plazo, deberán hacerse constar expresamente en el informe final las causas que lo han impedido.

En la práctica, resulta habitual que se supere el plazo previsto para la resolución de las reclamaciones, debido al elevado número de expedientes que se tramitan en el Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Dicho órgano administrativo mantiene que no le resulta posible proporcionar una estimación del plazo en el que un expediente concreto de reclamación será resuelto, puesto que en ello influyen multitud de factores, tales como la complejidad del expediente, el número de reclamaciones recibidas en el ramo del que se trate, si se aporta al expediente toda la documentación necesaria para resolver la reclamación o si resulta necesario solicitar información adicional o los plazos en el que los intervinientes realizan sus trámites (18014620, 19000327, 19001665 y otras).

13.3 REGISTROS PÚBLICOS

Minuta por cancelación de hipoteca

Entre las quejas recibidas durante el año 2019 por el funcionamiento de los registros de la propiedad, destaca un caso en que el interesado señalaba que en una escritura por cancelación de hipoteca se le había minutado tomando como capital pendiente de amortizar el inicial del crédito inscrito, lo que el interesado consideraba una interpretación arbitraria tendente a incrementar la cuantía de la factura.

El Defensor del Pueblo abrió una actuación con la **Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN),** que justificó la demora en la resolución del recurso interpuesto por el interesado en la incertidumbre creada por dos sentencias de junio de 2018 del Tribunal Supremo, sobre las que dicha dirección manifestaba estar realizando un estudio detallado.

En efecto, el Tribunal Supremo, en sentencias de 4 y el 18 de junio de 2018, determinó, en contra del criterio mantenido por la DGRN, que el contenido de la disposición adicional segunda de la Ley 8/2012 solo resulta aplicable a las novaciones, subrogaciones y cancelaciones de hipotecas llevadas a cabo en operaciones de saneamiento y reestructuración financiera, pero no a los casos en que dichas operaciones se realiza a instancias del ciudadano, asumiendo este los costes.

Este último era el supuesto planteado en la queja, por lo que el Defensor del Pueblo comunicó a la Administración que en estos casos se aprecia una actitud renuente a asumir las consecuencias de un pronunciamiento jurisprudencial, pues entre la fecha de la sentencia del Tribunal Supremo y la fecha de vencimiento del plazo para dictar y notificar la resolución al recurso del compareciente han transcurrido diez meses, y entre

las sentencias y el envío de su respuesta al Defensor del Pueblo ha transcurrido más de un año. Este tiempo habría sido más que suficiente para elaborar una instrucción que pusiera fin a la práctica descrita, cosa que no se ha hecho, en perjuicio de los consumidores que se ven obligados a aquietarse a un cobro excesivo de honorarios o a recurrir, cuando la cuestión ya ha sido dilucidada por el Tribunal Supremo.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo ha dirigido a la citada dirección general una Sugerencia para que emita una instrucción con el fin de garantizar que se aplique el arancel en línea con las sentencias del Tribunal Supremo citadas (18015661).

Inscripción de la Iglesia de San Juan de los Panetes como propiedad de la Administración General del Estado

El Defensor del Pueblo recibió un escrito de una asociación que señalaba que la Iglesia de San Juan de los Panetes de Zaragoza, monumento nacional desde 1933, aparecía en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, pero en el Registro de la Propiedad figuraba inscrita a nombre del Arzobispado de Zaragoza.

Se abrió un proceso de investigación con la **Dirección General de Patrimonio del Estado,** que informó de que finalmente el inmueble fue inscrito en el Registro de la Propiedad bajo titularidad de la Administración General del Estado (Ministerio de Cultura y Deportes) en situación jurídica de dominio público afecto a servicios y que la usuaria es la Dirección General de Bellas Artes (18005825).

13.4 COLEGIOS PROFESIONALES

Durante 2019, el Defensor del Pueblo ha tramitado algunas quejas relacionadas con la actividad de los colegios profesionales.

Un aspecto que ha suscitado la atención de esta institución es la cuestión de la colegiación obligatoria. La exigencia de colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión supone un régimen de intervención administrativa que limita en virtud de diversos intereses públicos el derecho de todos los españoles «a la libre elección de profesión u oficio» (art. 35 de la Constitución), así como la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 de la Constitución). Según la doctrina del Tribunal Constitucional, la colegiación puede imponerse de manera obligatoria sin vulnerar estos derechos, si bien con carácter excepcional cuando sea imprescindible para tutelar los intereses generales (SSTC 67/1985, 89/1989 y 139/1989). Por ello queda sujeta tal obligatoriedad a la reserva de ley formal (art. 36 de la Constitución) que, además, deberá ser estatal (SSTC 50/2013, 123/2013, 201/2013, 7/2006, 50/2014, 229/2015, 82/2018).

La Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en su redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación al libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece (art. 3) que será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al colegio profesional correspondiente «cuando así lo establezca una ley estatal». Además, en 2009 se efectuó un mandato al Gobierno para que, en el plazo de 12 meses, remitiese a las Cortes Generales un proyecto de ley para determinar las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación.

La falta de dicha norma es fuente de inseguridad jurídica, puesto que las obligaciones de colegiación vigentes en el marco jurídico diseñado en 1974 no se acompasan con la realidad actual, fundamentalmente porque ya no existe una vinculación tan rígida en muchos ámbitos entre formación y profesión, así como por el influjo liberalizador de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

La actuación del Defensor del Pueblo ha permitido constatar que esta falta de claridad normativa perjudica a los profesionales y los sitúa en una posición vulnerable frente a los colegios profesionales que tienen potestad para proceder a una colegiación obligatoria.

Así ocurrió en una queja en que se sustanciaba la negativa de baja colegial, por parte del **Colegio Oficial de Ingenieros de Montes,** a una persona que desarrolla su labor en el campo de la información cartográfica, esto es, que no debe visar proyectos de ordenación forestal. Tras constatar que no hay base legal alguna que establezca la colegiación obligatoria en este supuesto, el Defensor del Pueblo alcanzó la conclusión de que la negativa de baja resultaba injustificada y sugirió al colegio que atendiera a la solicitud de baja de la peticionaria. La Sugerencia fue rechazada (19014042).

Actualmente está en curso un proceso de investigación en relación con la exigencia de colegiación obligatoria de los guías turísticos de Illes Balears, prevista en la Ley 5/2004, de 20 de diciembre, de creación del respectivo colegio oficial (19022399).

Asimismo, el Defensor del Pueblo ha recibido quejas sobre los procesos electorales de algunos colegios profesionales; el Colegio de Oficial de Físicos y el de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos (19022324 y 19011860, respectivamente).

13.5 AGUA

El acceso al agua potable de calidad para uso personal y doméstico, así como a los adecuados servicios de saneamiento, se ha establecido como una obligación vinculada a los derechos humanos, fundamentalmente como parte de los derechos a un nivel de vida

adecuado y a la protección de la salud. De hecho, en el año 2012, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que ambos elementos son esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

Este enfoque obliga a los poderes públicos a ir variando la tradicional visión preponderantemente mercantilista con la que se han enfocado los problemas de deficiencias en el suministro e, incluso, las medidas de corte del suministro ante problemas de impago.

También resulta obligado reflexionar sobre el coste de este servicio esencial que ha de ser tratado como lo que es, una prestación patrimonial pública correspondiente al ciclo integral del agua, que afecta de forma eminente al «derecho humano al agua», y ello con independencia de que su gestión se someta a un modelo empresarial público. Así se lo ha indicado la institución al **Ayuntamiento de Murcia,** con ocasión de la finalización de las actuaciones sobre la ordenanza de tarifas de agua de dicha capital, que se encontraba en fase de preparación (19002393).

13.5.1 Facturación

Funcionamiento incorrecto de los contadores

En los casos en que el importe excesivo deriva del incorrecto funcionamiento del contador, se indica al compareciente la posibilidad de solicitar una revisión del aparato, a través de una reclamación, a su entidad distribuidora que verificará su estado. La revisión del funcionamiento correrá a cargo de la propia distribuidora, si bien, de no estar conforme con el resultado del peritaje realizado por la compañía proveedora, el consumidor podrá dirigirse al órgano competente de cada comunidad autónoma para que realice, en este caso a cargo del propio consumidor, una revisión más detallada (19001939, 19009391, 19010973 y 19011556).

Hay supuestos en los que al ciudadano le es imposible acudir a la entidad suministradora para obtener información sobre el funcionamiento del contador de agua y formular la correspondiente reclamación. Era el caso de una vecina de Jerez de la Frontera (Cádiz), que no podía acudir personalmente a la oficina de la empresa suministradora de agua y aclarar el estado de funcionamiento del contador de agua de su vivienda. Iniciadas las actuaciones pertinentes con la suministradora, se procedió a la sustitución del contador que abastecía a la vivienda (19008371).

Fugas y averías que ocasionan incrementos en la facturación

En una tramitación iniciada en el año 2018, se examinó la facturación excesiva sufrida por un vecino de Berja (Almería), a consecuencia de una fuga de agua no visible, acaecida en una zona de su edificio y, por tanto, ajena a su control. En estos casos suele imputarse el consumo de agua al propietario de la vivienda, lo que pugna con la proporcionalidad y el equilibrio de prestaciones que debería regir esta relación contractual, aquí de servicio público y que vinculan a Administración y ciudadanos.

Aunque la responsabilidad del concesionario, respecto al mantenimiento y a los daños, queda limitada hasta la línea de la fachada del inmueble con la vía pública, no es imperativamente necesario que derive en la facturación al usuario de un consumo excesivo. Por ello, en 2018 se sugirió a la empresa suministradora de agua que revisara la facturación realizada, aplicando en el período de referencia el consumo medio o habitual en otros meses, y también se recomendó al **Ayuntamiento de Berja** incorporar a la normativa municipal la posibilidad de disminuir la facturación en los casos en que se produzcan consumos desproporcionados producidos por fugas en las instalaciones. El asunto concreto se ha resuelto de forma satisfactoria para ambas partes, si bien en la fecha de elaboración del presente informe se continúa a la espera de la respuesta de la referida corporación municipal sobre la recomendación formulada (18005631).

En otras ocasiones, la irregularidad en la facturación excesiva se subsana al ponerla los ciudadanos en conocimiento de esta institución, lo que activa la devolución de ingresos indebidos (19014427).

Como ocurre habitualmente, muchos interesados se dirigen a esta institución antes de presentar la correspondiente reclamación ante la suministradora o ante el ayuntamiento correspondiente. En estos casos se informa al interesado de la necesidad de presentar previamente ante la concesionaria o ante la corporación local la oportuna reclamación (19011556, 19014659, 19015989, entre otras).

13.5.2 Cortes y restablecimiento del suministro

Siempre que en esta institución se tiene conocimiento de que en las viviendas en las que se ha producido el corte de suministro de agua viven menores u otras personas en situación de especial vulnerabilidad, se contacta telefónicamente con el ayuntamiento o con la distribuidora y, por lo general, se restablece de forma inmediata el suministro (19000968, 19021824-01, 19022809, entre otras).

Un caso relevante de cortes en el suministro de agua es el planteado por una vecina de un barrio de **Torrejón del Rey (Guadalajara)** que sufre innumerables cortes, sobre todo en época estival, y que en algunas ocasiones se mantiene durante días. 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. Al cierre del presente informe no se había recibido la respuesta del ayuntamiento al informe solicitado (18017368).

Otro problema planteado este año por los ciudadanos es el relativo a la conexión a la red de suministro. Un caso significativo y de resolución laboriosa fue el planteado por una ciudadana que solicitó al **Ayuntamiento de Arenas de San Pedro** (Ávila) el enganche a la red del suministro de agua para una parcela, sita en la Urbanización Puente Tiétar. Dicha corporación, sobre la base de un informe emitido por la empresa suministradora, mantiene la inviabilidad técnica de la conexión, puesto que las nuevas acometidas privarían de agua a un lugar anejo, Hontanares. Por otra parte, el asunto se complicó dado que la urbanización en cuestión está en su mayor parte en otro término municipal, el de Parrillas.

A criterio del Defensor del Pueblo, la concurrencia de dos administraciones municipales no puede conllevar el desentendimiento de ambas, sino que, bien al contrario, se está ante un caso de necesaria coordinación. Por ello, resultaba obligado que ambos ayuntamientos alcanzasen una fórmula concertada para solucionar un problema común de suministro de agua. Finalmente, en septiembre de 2019 se tuvo conocimiento de que se había realizado el enganche de la acometida a la red general de agua potable, con lo que cabe esperar que el problema haya quedado superado (18015679).

En el informe del pasado año se daba cuenta de la situación generada con los vecinos de una serie de inmuebles sitos en Madrid que no disponían de suministro y contadores de agua por estar sus inquilinos en precario. A pesar de que el **Canal de Isabel II** indicó su disposición a establecer el suministro y que el **Ayuntamiento de Madrid** se manifestó favorable a esta posibilidad, por motivos humanitarios, la propiedad de los inmuebles, algunos de los cuales pertenecen a la SAREB, se negó a ello para no perjudicar las acciones judiciales de recuperación posesoria que tenía en marcha, con lo que hubo de concluirse la investigación (18008025 y relacionadas).

13.6 ENERGÍA

El Defensor del Pueblo lleva años insistiendo en la necesidad de establecer políticas públicas efectivas para asegurar a las personas físicas en su domicilio habitual un suministro energético en condiciones económicas asumibles. En ese reto, y a pesar de que 2019 ha sido un año marcado por la prolongada situación en funciones del Gobierno, cabe apuntar algún avance. Quizás el más significativo sea la adopción de la **Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024,** en donde por primera vez se realiza un diagnóstico de la situación, empleando indicadores del Observatorio

Europeo contra la Pobreza Energética (EPOV), se establece una definición oficial de pobreza energética y objetivos de reducción para 2025 y se anuncian medidas, como la universalización de las ayudas económicas a todas las fuentes de suministro y la prohibición de desconexión en períodos críticos.

13.6.1 Cuestiones generales

Sobre la necesidad de una transición energética justa

Se han comenzado a recibir quejas en esta institución sobre las consecuencias para la economía y el empleo en la zona afectada por el cierre de una central térmica en Andorra (Teruel). A pesar de que esta situación trae causa de las exigencias de la descarbonización, cuyo cumplimiento es imperativo, se pone de manifiesto la necesidad de una transición energética justa, con políticas públicas orientadas a minimizar el impacto negativo en estas zonas (19003049, 19003055, 19003100, y otras).

Otra de las quejas se centra en el hecho de que algunos trabajadores se vean excluidos de la posibilidad de recibir ayudas por el cese de la actividad de la minería del carbón (19003902).

Contratación de servicios de mantenimiento de electricidad y gas

Una relevante cuestión sobre la que se mantiene abierta una actuación se refiere a la contratación de servicios de mantenimiento de electricidad y gas, al recibirse quejas de personas a quienes las compañías suministradoras reclaman cantidades pendientes por el pago de los servicios de mantenimiento. El problema de base es que las personas contratan tales servicios simultáneamente con los suministros de electricidad y gas. Esta contratación conjunta determina que no sean conscientes de que son contratos separados y no accesorios. Por ello, en los casos en el que las personas cambien de empresa suministradora, los contratos de mantenimiento siguen en vigor. Estas actuaciones, que parecen tener un amplio alcance, se encuentran en sus fases iniciales (19014831, 19018018, 19018265 y 19022078).

Falta de garantías en las reclamaciones por supuesto fraude en materia de energía

Como en años anteriores, se han recibido quejas de personas a quienes la correspondiente distribuidora exige cantidades elevadas por supuesto fraude o derivaciones de energía (electricidad o gas). En el caso del suministro eléctrico, las cantidades reclamadas suelen alcanzar los dos mil euros y el impago puede abocar al corte de suministro eléctrico. Las personas afectadas acuden a esta institución

manifestando su indefensión por la ausencia de soporte probatorio en esta clase de actuaciones (19001099, 19002366, 19007682 y otras).

Sobre esta relevante cuestión, continúa pendiente de aceptación la Recomendación formulada a la **Secretaría de Estado de Energía,** para que los procedimientos de persecución y detección del fraude eléctrico se desarrollen con suficientes garantías, con un respaldo probatorio suficiente que respete la presunción de inocencia. Se defendió que estas actuaciones han de asimilarse a una sanción administrativa y, por ende, han de venir respaldadas por unas mínimas garantías. A tal efecto, el Defensor del Pueblo recomendó promover un cambio regulatorio con objeto de garantizar la independencia de los inspectores del fraude eléctrico, de manera que su penalización no pueda ser impuesta sin la intervención de un funcionario público, recomendación que aún a día de hoy se halla pendiente de respuesta (15000649 y relacionadas).

Aún en ausencia de un marco normativo garantista, se sigue interviniendo ante los órganos de las comunidades autónomas encargados de revisar esta clase de reclamaciones. La actuación de esta institución va encaminada a que lo órganos competentes en materia de energía de las comunidades autónomas apliquen directamente el derecho fundamental a la presunción de inocencia. Un ejemplo de actuación en este sentido es la resolución del **Servicio Territorial de Industria y Energía de Alicante** que, acogiendo las consideraciones del Defensor del Pueblo, anuló una refacturación al apreciar insuficiencia probatoria, ya que estimó que el testimonio del empleado de la empresa distribuidora no puede sustentar una evidencia concluyente para fundamentar la imposición de una penalización por fraude (19012022).

Retrasos en el pago del bono social térmico

Se recibieron algunas quejas relacionadas con los retrasos en el pago del denominado «bono social térmico», una ayuda de concesión directa para las personas beneficiarias de ese bono, creada por el artículo 5 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. En la medida en que los interesados logran aportar los mínimos datos imprescindibles, dichas quejas son objeto de tramitación individualizada ante la Secretaría de Estado de Energía, en la que suele obtenerse la normalización de los pagos (19013844, 19016708, 19017432, entre otras).

13.6.2 Energía eléctrica

La actividad del Defensor del Pueblo se ha focalizado en la energía eléctrica debido a dos particularidades: la imposibilidad de sustitución por otras fuentes de energía y su progresivo e injustificable encarecimiento, que ha conducido a que España sea uno de los países donde las personas destinan una mayor proporción de sus ingresos a su pago.

La relevancia que la energía eléctrica tiene como condición material que hace viable el disfrute de los derechos de las personas (a la educación, a la alimentación, a la protección de la salud, al derecho al trabajo o al libre acceso a la información, etc.) es tan notoria que resulta innecesario abundar en ello. Baste decir que hoy el suministro eléctrico forma parte del sustrato material mínimo imprescindible para una vida digna que fundamenta el propio orden político y la paz social (art. 10 de la Constitución).

Partiendo de estas premisas, esta institución ha acometido la tarea de evidenciar este vínculo entre energía y derechos, adentrándose en el detalle de la regulación para poner de manifiesto disfunciones del sistema que dificultan o entorpecen el derecho a una energía accesible y asequible. Es importante que los poderes públicos comiencen a cambiar la percepción de la energía como un mero bien de consumo para conceptualizarla como un derecho, con las consecuencias que ello conlleva en cuanto a las condiciones de su acceso.

En el Defensor del Pueblo se reciben frecuentes quejas de personas que se han visto expuestas a un corte de suministro eléctrico, o ante el temor y la angustia que les produce la posibilidad de perder el suministro eléctrico por la imposibilidad de hacer frente al pago de las facturas acumuladas. El hecho de que estas personas acudan al Defensor del Pueblo, antes incluso de que el problema se materialice, ya es ilustrativo de la vulnerabilidad y la desprotección que sienten (18017547, 18019102-01, 19001047, entre otras muchas).

Accesibilidad y continuidad del suministro eléctrico

Una de las manifestaciones del derecho a la energía es la accesibilidad, así como la continuidad y la calidad de un suministro sin interrupciones, para lo que resulta esencial que el suministro llegue a los hogares «de forma regular y continua». Para ello, la ley proclama que las redes de transporte y distribución se declaran «de utilidad pública» (arts. 54.1 y 40.1.a de la Ley del Sector Eléctrico). Esto exige que las administraciones públicas aseguren un adecuado mantenimiento de la red de distribución. Esta vertiente del derecho a la energía ha amparado que, durante el año 2019, el Defensor del Pueblo haya realizado actuaciones centradas en la calidad y la continuidad del suministro.

Uno de estos casos, y en el que se aprecia un problema persistente, es el de los cortes de suministro eléctrico de la zona norte de Granada. Según la información recibida, la causa de esta situación parece encontrarse en un elevado número de enganches ilegales. Desde esta institución se viene realizando el seguimiento de las actuaciones emprendidas para corregir esta situación. En particular, de la actividad del órgano de cooperación constituido a tal fin (14020908, 18003229 19001047 y 19022517).

En otra actuación se aborda la falta de suministro en el pueblo de La Prohida, situado en el municipio de Tineo (Asturias), que no tiene red eléctrica desde que en 2013 cerró la mina de Pilotuerto, que abastecía de electricidad a esta población. Los vecinos han tenido que recurrir a los generadores, que solo pueden poner en marcha unas horas al día por el elevado precio del combustible. De acuerdo con el marco normativo vigente, no existe obligación para la empresa distribuidora de subvenir al coste de ampliación de la red y la Administración autonómica alega insuficiencia de recursos para sufragarla, de manera que el obstáculo a la ampliación de la red es exclusivamente económico. Todo ello difícilmente casa con la noción del derecho a la energía, como esencial para una vida digna, en el sentido que viene propugnando esta institución (17014698 y 19023727).

Durante 2019, el Defensor del Pueblo ha seguido o promovido actuaciones de oficio con el fin de esclarecer las causas de apagones masivos e ir recabando información que pueda servir de base para futuras actuaciones. Tal es el caso del corte de suministro que afectó el 5 de octubre de 2018 a toda la ciudad autónoma de Ceuta, el apagón que el 29 de septiembre de 2019 privó de suministro a la isla de Tenerife, los frecuentes apagones que padece Puebla de Sancho Pérez (Badajoz) o los cortes de suministro eléctrico que se vienen produciendo en Albuñol (Granada) (16000193, 18003229, 18015800 y 19018511).

Reducción de la parte fija del recibo eléctrico

Una de las recomendaciones del Defensor del Pueblo formulada en años precedentes tuvo por objeto la adopción de medidas que contribuyan a una reducción de la parafiscalidad de los costes atribuidos al sistema eléctrico, que comprometen la asequibilidad de dicho servicio (14002962, 17006846 y relacionadas).

El efecto principal de esta elevada parafiscalidad es desincentivar las medidas de ahorro, pero también se aprecia un efecto regresivo en la contribución a subvenir a estos costes generales, que el sistema considera fijos, aunque no siempre tienen que ver estrictamente con la producción y la comercialización de energía eléctrica, al incluir no solo peajes, sino también otros cargos e impuestos. Aunque la recomendación en su día no fue aceptada, es posible que el nuevo marco normativo permita alcanzar el objetivo

que en ella se proponía. Por ello, esta institución seguirá con interés el impacto de la aplicación del Real Decreto-ley 1/2019 de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario con relación a las directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural, así como su desarrollo normativo.

Flexibilización de los cambios de potencia eléctrica contratada

Otra cuestión relevante es la actual imposibilidad de que las personas ajusten su potencia eléctrica a sus necesidades, que pueden ser cambiantes a lo largo del año debido a las condiciones climatológicas o las condiciones de su vivienda, que actualmente solo puede realizar con una periodicidad mínima anual (art. 5.4.3º del Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica). Tal rigidez vendría justificada, según la **Secretaría de Estado de Energía,** en la necesidad de contribuir a los costes fijos del sistema eléctrico.

Sin embargo, para el Defensor del Pueblo debe prevalecer el derecho de las personas a adecuar su potencia eléctrica a sus necesidades vitales, que pueden ser cambiantes según la época del año. No debe olvidarse, además, que ya existe un precedente aplicable a los regantes, que tienen condiciones particulares de aplicación a sus contratos de acceso para regadío, con la posibilidad de disponer de dos potencias diferentes a lo largo de 12 meses, tal y como se estableció en la Ley 1/2018, que modificó a este efecto la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Esta institución entiende que tal posibilidad debería ampliarse y formuló una recomendación a la **Secretaría de Estado de Energía** orientada a modificar la normativa para permitir que los consumidores domésticos puedan variar la potencia eléctrica contratada, eliminando la restricción actual que impide cambios en el transcurso de un año. La Recomendación ha sido rechazada (15004461 y 15010992).

Bono social eléctrico

A pesar de que la **Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética** anuncia que las medidas prestacionales como el bono social habrán de dejar paso de manera progresiva a medidas estructurales y que en el futuro el bono social será de concesión automática, esta institución no puede dejar de señalar que se han recibido numerosas quejas relacionadas con el funcionamiento de dicho bono social (19003714, 19004128, 19006860, entre otras muchas).

El trabajo realizado ha permitido a esta institución detectar ciertas ineficiencias en el sistema de bono social, empezando por el hecho de que solo los consumidores que tengan contratado el precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) pueden beneficiarse de él. Esto ya presupone un cierto nivel de información que en la mayor parte de los casos no se da. En efecto, siete de cada diez hogares desconocen si su suministro eléctrico está contratado en el mercado libre o en el regulado acogido a PVPC (17024720).

Solo en el caso de impago (ante la amenaza del corte de suministro y, por lo general, tras pedir ayuda a los servicios sociales) se toma por lo general conciencia de la existencia del bono social eléctrico y de las medidas de protección que puede llevar aparejadas (como la protección reforzada a los hogares donde vivan menores de 16 años, personas con discapacidad o en situación de dependencia). Además, es necesario formular la correspondiente solicitud ante la empresa comercializadora de referencia, lo cual ya constituye una barrera al acceso que puede resultar difícilmente superable para los hogares en situación de mayor vulnerabilidad.

La necesidad de profundizar en el estudio y el análisis de algunos de los problemas detectados justificó la apertura de dos actuaciones de oficio ante la **Secretaría de Estado de Energía,** con el fin de conocer con más detalle dos aspectos claves en este asunto: el funcionamiento de la aplicación telemática que puso en marcha el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y las garantías o mecanismos de recurso en caso de denegación.

Esta línea de investigación, aún en curso, está sirviendo para poner de manifiesto algunas ineficiencias en el procedimiento de acceso al bono social eléctrico, que se dan cuando la consulta telemática no ofrece resultados concluyentes sobre si el peticionario tiene o no derecho a él. En este caso, la respuesta denegatoria 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 bajos niveles de renta, solicitan la declaración de «vulnerabilidad severa». Para este supuesto, la normativa prevé que el solicitante puede reclamar ante los servicios autonómicos de consumo correspondientes, pero estos sencillamente no están actuando como órganos de revisión. En ocasiones, el solicitante se verá obligado a recabar de la Agencia Estatal de Administración Tributaria el certificado que acredite sus ingresos.

Todo ello convierte la solicitud del bono social eléctrico en un costoso peregrinaje repleto de barreras procedimentales que, en un contexto de insuficiente información a los peticionarios, parece ahondar en la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas (19013155 y 19019024).

13.7 INDUSTRIA Y COMERCIO

Vehículos

Durante 2019 se recibieron quejas relacionadas con la Inspección Técnica de Vehículos (ITV) de los taxis de Alcalá de Henares, no integrados en el Área de Prestación Conjunta (APC) de Madrid. El problema de base era que el sistema de verificación de los aparatos taxímetros en la Comunidad de Madrid (conforme a la Orden ITC/3709/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula el control metrológico del Estado sobre los aparatos taxímetros) establece la obligación para los fabricantes de los vehículos de remitir a la **Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid** un documento que especifique el punto de toma de señal taquimétrica. La falta de remisión de ese documento por parte de los fabricantes de algunos modelos de vehículos situó a los taxistas en una difícil situación ante la imposibilidad de continuar prestando el servicio, aunque la carencia del documento no les fuera imputable. La intervención de esta institución logró desbloquear la situación (19001990, 19002496, 19002527 y otras).

Otra actuación reseñable afecta a la aplicación por parte de la Xunta de Galicia de las ayudas contempladas en el Plan MOVES para la sustitución de vehículos. Las condiciones vienen establecidas en el Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, que no contempla la posibilidad de los vehículos adquiridos mediante *leasing* financiero o *renting*. Tras constatar que los servicios competentes de la Xunta no habían adoptado suficientes medidas en desarrollo de esta posibilidad, se recomendó a la **Consejería de Economía, Empleo e Industria** de dicha comunidad la adopción de medidas para permitir el acceso, en las condiciones generales establecidas en el citado real decreto, a las ayudas del Plan MOVES a los adquirentes de vehículos en las modalidades indicadas. Al cierre de este informe la recomendación está pendiente de respuesta (19013091).

Denegación de licencias de venta ambulante

En un caso tramitado con el **Ayuntamiento de Sevilla,** por la demora en la tramitación de las solicitudes de autorización para ejercer la venta ambulante en acontecimientos deportivos y culturales, se apreció que, aunque la denegación podía estar fundada, sin embargo, la Administración municipal había desatendido el recurso de alzada presentado. Por ello, como cierre del expediente, se formuló un Recordatorio de deberes legales sobre la necesidad de dictar resolución expresa en estos casos y proceder a su notificación dentro del plazo legalmente establecido (06016085).

13.8 TURISMO

Proliferación de alojamientos turísticos en Madrid

Uno de los problemas que está generando quejas ante esta institución es la conversión de viviendas en alojamientos turísticos. Se recibe frecuentes quejas de personas, asociaciones y comunidades de vecinos afectadas por esta actividad que refieren las molestias provocadas por esta clase de alojamientos.

La proliferación de viviendas de uso turístico, especialmente en los casos de instalación en un edificio en régimen de propiedad horizontal afecta a la convivencia vecinal y a los derechos de las demás personas que residen en el inmueble en cuestiones tales como el uso de espacios comunes, horarios y hábitos no coincidentes e incluso la seguridad, por la presencia constante de personas de paso, ajenas a la comunidad.

Además, la población flotante demanda servicios distintos de los residentes. Cuando el peso del sector turístico se concentra en un área reducida, se produce una pérdida de servicios para satisfacer las necesidades de los residentes, que se ven reemplazados por otros orientados a la población flotante. Ello se traduce en un deterioro del medioambiente urbano y en particular, del «derecho a la ciudad» como el derecho de toda persona a que las ciudades respondan a las necesidades humanas. Tal derecho deriva del artículo 45 de la Constitución, al dar a la expresión «medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» un sentido integral, que incluye los elementos artificiales, creados por el ser humano y que hacen posible el desarrollo de las personas, así como su bienestar.

Ante las quejas recibidas en el ámbito de la ciudad de Madrid, se inició un proceso de investigación que aún permanece abierto. Las actuaciones han permitido constatar un aumento descontrolado de pisos turísticos en un contexto de insuficiente supervisión administrativa. La conclusión más relevante es que la Comunidad de Madrid desconoce el número de viviendas sin control administrativo que se están ofertando a través de internet, lo cual resulta preocupante, en la medida en que tal desconocimiento impide el ejercicio de las competencias de control, supervisión y sanción, tanto de la propia comunidad como municipales. Esta situación viene propiciada por la propia normativa, ya que en la última modificación del Decreto 29/2019, de 9 de abril, que modificó el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los Apartamentos Turísticos y las Viviendas de Uso Turístico de la Comunidad de Madrid, no incluyó finalmente una medida que estaba contemplada en los versiones iniciales y que contaba con la aprobación de los servicios competentes de la Comisión Europea: la obligatoriedad de hacer constar en las ofertas a través de internet el número de registro de las viviendas de uso turístico.

El Defensor del Pueblo ha trasladado a la **Consejería de Cultura, Turismo y Deportes de la Comunidad de Madrid** que no resulta aceptable que los poderes públicos, y en particular la Administración turística, amparen y fomenten el crecimiento de una oferta turística fuera de control, ante la evidencia de que dicho crecimiento, alcanzada determinada dimensión, compromete la eficacia de cualquier política que se pretenda implantar (18005062 y relacionadas).

Prohibición de usos residenciales en Canarias

Debe también mencionarse la actuación del Defensor del Pueblo, promovida inicialmente de oficio y luego complementada por la queja de una plataforma de afectados por la ley turística. Tal actuación vino orientada a determinar si la estrategia articulada en leyes del Parlamento de Canarias, decretos del Gobierno de Canarias y planes urbanísticos y territoriales, era respetuosa con los derechos de propiedad y de libertad de empresa.

Tal estrategia busca evitar que lo que en su momento se adquirieron como viviendas, sin mayores limitaciones en cuanto a su uso, se destinen ahora exclusivamente a un uso turístico con el objetivo de poner fin a la residencialización de zonas turísticas, al establecerse en ellas propietarios que pretenden vivir allí de forma permanente o por períodos dilatados de tiempo. En las peculiares condiciones que presentan las Islas Canarias, derivadas de la insularidad y de la limitación de espacio, fruto de la protección de determinadas zonas, se ha entendido que dicho proceso afecta negativamente a la suficiencia de la oferta turística.

El Defensor del Pueblo llegó a la conclusión de que no existe base legal para imponer una limitación, pues la intención de la Administración de destinar inmuebles al uso específico turístico (incompatible con el residencial) tiene lugar sobre inmuebles que se adquirieron sin tales limitaciones. Lo que este entramado de normas y políticas públicas parece pretender es una expropiación, encubierta y sin compensación, de unas facultades vinculadas a la propiedad por medio de un cambio sobrevenido en el uso de los inmuebles, cuestión que no debiera hacerse a costa de unos derechos consolidados y pacíficamente disfrutados por sus titulares.

Además, la posibilidad de uso residencial ha de conectarse con la noción constitucional de domicilio, lo que obliga a ser especialmente cuidadosos a la hora de privar *ex lege* a una serie de inmuebles de actitud para poder convertirse en domicilios, cuando estos cuentan con los equipamientos, servicios y requisitos necesarios para tal propósito (16000714 y 18019511).

13.9 CONSUMO

El Defensor del Pueblo insiste en la importancia de seguir avanzado en la protección de las personas consumidoras, mediante la mejora de los procedimientos de reclamación, inspección y sanción, así como los mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos.

Un año más, esta institución ha constatado dilaciones en la tramitación de reclamaciones presentadas, demoras en la remisión de las reclamaciones de consumo al órgano competente, falta de respuesta a la reclamación presentada ante las oficinas municipales del consumidor, y frecuentes irregularidades en la notificación de las resoluciones.

El Defensor del Pueblo ha formulado recordatorios de deberes legales a las consejerías y ayuntamientos con competencias en consumo para que resuelvan, de forma expresa y en los plazos establecidos, cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos. Asimismo, les ha recordado que deben notificar la resolución de los procedimientos de mediación y remitir de forma inmediata la reclamación al órgano competente cuando el órgano conocedor no se estime competente para su tramitación (18011637, 19011622, 19019456 y 19002673).

Ocurre también con cierta frecuencia en este ámbito que el hecho mismo de iniciar actuaciones, por parte del Defensor del Pueblo lleva a la Administración a revisar su actuación y a subsanar las irregularidades, modificar criterios o adoptar medidas para mejorar su actividad (17023636 y 18017185, entre otras).

Determinación de la Administración competente en la tramitación de las reclamaciones

La **Dirección General de Consumo del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,** comunicó que no compartía las consideraciones efectuadas por el Defensor del Pueblo respecto al Acuerdo número 145 de la Comisión de Cooperación de Consumo, y recogidas de manera extensa en el informe anual 2018. El Defensor del Pueblo las mantuvo, al no compartir los razonamientos esgrimidos por esa dirección general.

En síntesis, debido a la organización competencial del Estado autonómico, no resulta posible (de hecho, sería inconstitucional e ilegal) que una Administración de consumo sita en el lugar donde reside un reclamante tramite una reclamación o inicie un procedimiento sancionador, si el lugar donde se entiende cometido el hecho está en otra comunidad autónoma. En estos casos, la Administración autonómica del lugar de residencia del reclamante no puede defender adecuadamente sus derechos e intereses como consumidor, en tanto sus actuaciones no pueden servir por sí solas para tramitar ni resolver los procedimientos, al haber tenido lugar los hechos fuera de su territorio.

De ahí que la aplicación de la regla del Acuerdo número 145 (envío a la Administración autonómica de residencia) a menudo acabe retrasando innecesariamente los procedimientos, lo que puede provocar demoras e incluso, en su caso, la prescripción de la infracción.

En cambio, cuando se remite en primera instancia la reclamación a la comunidad autónoma competente donde se han producido los hechos o el acto de comercialización, es decir a la Administración autonómica competente en función del territorio y la materia, sí suele tramitarse el procedimiento en plazos razonables, salvo, claro está, que precisamente en aplicación del Acuerdo número 145, esa Administración inhiba su competencia y la envíe a la Administración autonómica del lugar de residencia, de donde necesariamente regresará, en un recorrido de ida y vuelta, que dilata mucho e innecesariamente los tiempos.

Para valorar la eficacia e idoneidad de la regla contenida en el Acuerdo número 145 de 2009, no resulta relevante el criterio general que siguen las normas de derecho internacional privado o los reglamentos del derecho de la Unión Europea, para determinar la ley aplicable y el juez competente en asuntos de consumo, civiles o mercantiles, tal y como esgrime la Dirección General de Consumo, ya que en esos casos la norma determina la ley aplicable y otorga un fuero a un juez, lo que permite resolver el problema.

Aquí se trata de un ámbito distinto, el interno del Estado español, y de una actividad que es administrativa y no judicial, en donde no puede aplicarse una regla competencial (Administración autonómica que conoce las reclamaciones y sanciona las infracciones) distinta a la combinación de la territorial y la material, establecidas constitucional y legalmente.

Sin embargo, el Acuerdo número 145 de la Comisión de Cooperación de Consumo, en caso de que el consumidor resida en una comunidad autónoma distinta de aquella donde se ha producido el hecho o el acto de comercialización, atribuye una competencia que, en puridad y legalmente, no puede otorgar. Una comunidad autónoma no puede tener competencia para resolver sobre algo que ha tenido lugar en otra, por mucho que así lo recoja un acuerdo interadministrativo.

Debe recordarse que la competencia es irrenunciable, que ha de ejercerse por los órganos que la tengan atribuida como propia (artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) y que son nulos de pleno derecho los actos administrativos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón del territorio (artículo 47.1 b de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Precisamente por ello, el Defensor del Pueblo puso de manifiesto cómo la regla atribuye un fuero imposible y obliga a que la reclamación realice un periplo innecesariamente largo: primero desde el órgano que recibe la queja, en general una Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC), al órgano autonómico competente por razón de la materia y de la residencia del consumidor, y de ahí a la comunidad autónoma competente por razón de materia y del territorio. En ocasiones ocurre también, como ya se ha señalado, que la Administración competente autonómica por razón del territorio recibe la reclamación desde la OMIC o desde la Administración autonómica del lugar de residencia del consumidor, pero inhibe su competencia, alegando el Acuerdo número 145, y la envía de nuevo a la comunidad autónoma de residencia del consumidor.

El Acuerdo número 145 contempla la posibilidad de que la comunidad autónoma de residencia del consumidor, en caso de no tener capacidad para resolver la reclamación, se dirija a aquella donde radique la empresa afectada para recabar la colaboración necesaria para ello. El problema es que nunca va a ser capaz de resolver, salvo que la comunidad autónoma de residencia del consumidor coincida con la comunidad autónoma donde se han producido los hechos o el acto de comercialización; no necesitará ocasionalmente colaboración, la necesitará siempre. Además, la colaboración no será nunca suficiente, porque la tramitación y resolución competerá siempre a otra comunidad autónoma.

Hay que recordar, por otra parte, que la Conferencia Sectorial de Consumo puede aprobar criterios comunes de actuación y coordinación, pero que no pueden contradecir la ley o hacerla inaplicable. Un acuerdo interadministrativo no puede ni debe alterar la asignación de competencias y funciones, ni siquiera si todas las comunidades autónomas lo aplicaran en sus ámbitos territoriales (artículo 41, letras b) y h) TRLGDCU), cosa que no parece que ocurra, por otro lado.

Respecto a que la residencia del consumidor es también el criterio general en el Sistema Arbitral de Consumo, argumento que igualmente esgrimía la dirección general, se debe señalar, en primer término, que el Defensor del Pueblo también detecta demoras en ese sistema y, en segundo, que al menos en este se regula cómo proceder cuando exista una limitación territorial en la oferta pública de adhesión al Sistema Arbitral de Consumo, es decir, cuando la territorialidad resulta un límite para la adhesión a las juntas arbitrales.

En conclusión, a juicio del Defensor del Pueblo, el Acuerdo número 145 de la Comisión de Cooperación y Consumo ralentiza innecesariamente los procedimientos, con lo que no consigue su finalidad de tratar efectiva y eficazmente las reclamaciones y, por otra parte, carece de suficiente respaldo legal. El criterio de territorialidad (además del de la materia) para atribuir la competencia en estos supuestos, sería más eficaz que

el de residencia del consumidor y permitiría simplificar y agilizar los procedimientos de tramitación de las reclamaciones y los sancionadores, además de ajustarse mejor al ordenamiento jurídico.

Una vez constatada la diferencia de criterio con la Dirección General de Consumo, así como que no se habían trasladado a la Conferencia Sectorial de Consumo las consideraciones planteadas en abril de 2018 por el Defensor del Pueblo, se finalizaron las actuaciones. Unos meses más tarde, la dirección general comunicó que la Conferencia Sectorial de Consumo, reunida el 24 de octubre de 2019, por primera vez desde marzo de 2012, decidió encargar a la Comisión Sectorial de Consumo el examen de la revisión, modificación o mantenimiento del Acuerdo número 145, teniendo en cuenta los planteamientos del Defensor del Pueblo. Por ello, esta institución queda a la espera del resultado que ofrezca dicho análisis (12007835 y 18011637).

Junta Arbitral Nacional de Consumo

En 2019, han sido varios los interesados que se han dirigido a esta institución manifestando su disconformidad por el retraso en la tramitación de las solicitudes de arbitraje presentadas ante la Junta Arbitral Nacional de Consumo.

De los datos enviados a esta institución por la Dirección General de Consumo, se deducía que la tramitación en todos los supuestos se había demorado entre uno y dos años. Por lo tanto, el laudo correspondiente a cada expediente se ha dictado fuera del plazo establecido por la normativa aplicable.

El arbitraje de consumo es un procedimiento extrajudicial de resolución de conflictos entre comerciantes y consumidores o usuarios, regulado por la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, y por el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

Se constituye precisamente para ser un procedimiento eficaz, gratuito y rápido de resolución de los conflictos que puedan surgir entre consumidores y empresas, siendo una de sus características que los plazos sean menores que los de los tribunales ordinarios de justicia.

El plazo para dictar el laudo, según establecen los artículos 37.2 de la mencionada Ley 60/2003 y el artículo 49.1 del Real Decreto 231/2008, es de seis meses desde el siguiente al inicio del procedimiento arbitral. Este plazo puede ser prorrogado por el órgano arbitral por un período no superior a dos meses, salvo acuerdo en contario de las partes.

La Dirección General de Consumo, en años anteriores, justificó las demoras en las resoluciones de las reclamaciones y solicitudes de arbitraje en una sobrevenida

escasez de recursos y también en un aumento de reclamaciones y de tareas. Comunicó que había adoptado una serie de medidas para evitar los efectos negativos para los reclamantes del retraso en la resolución de las reclamaciones a través de un examen previo de los expedientes.

Pese a ello, lo cierto es que la demora en la resolución de las solicitudes de arbitraje y, por tanto, en dictar el laudo arbitral correspondiente, no se han reducido.

El Defensor del Pueblo tiene en consideración los esfuerzos realizados para reducir el plazo de tramitación de los expedientes pendientes, pero subraya que el plazo medio de resolución se mantiene lejos de los seis meses marcados por la norma, sin que la dirección general haya informado de nuevas medidas o acciones para poder agilizar el procedimiento de tramitación de las solicitudes de arbitraje. En consecuencia, formuló a la **Dirección General de Consumo** el Recordatorio del deber legal de dictar el laudo correspondiente en el plazo máximo de seis meses, y la Recomendación de reforzar las medidas adoptadas para reducir la demora en la resolución de las solicitudes de arbitraje ante la Junta Arbitral Nacional de Consumo (18019757, 19007537, 19012110 y 19014315).

13.10 JUEGO

Tal y como se daba cuenta en el informe correspondiente a 2018, el Defensor del Pueblo inició investigaciones de oficio con los **ministerios de Hacienda y de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,** respecto de la situación generada por la proliferación de casas de apuestas, así como por la creciente publicidad que se hace de ellas. Dichas actuaciones estuvieron presididas por el interés en profundizar en las posibilidades de intervención de los poderes públicos en este ámbito, con vistas a la protección de los derechos de los consumidores, particularmente de los más vulnerables.

Análisis sobre la situación

La respuesta obtenida de ambos ministerios, junto al examen de las quejas recibidas y de otras informaciones disponibles, condujeron a una serie de conclusiones.

a) Se trata de un problema de adicciones sin sustancia, en concreto la conducta adictiva de la ludopatía, que requiere tratar el proceso de adicción de forma homogénea y desde la óptica de la salud integral, así como medidas jurídicas de acompañamiento. El crecimiento exponencial de locales de juego y de formas y facilidades para jugar complica las tareas de tratamiento y supone un riesgo añadido para grupos de personas en situación vulnerable.

b) Es preciso reforzar la formación e investigación del problema, así como determinar la frontera, si es posible, entre juegos de azar y juegos electrónicos (aplicaciones, videojuegos), ya que estos son susceptibles de generar patrones de comportamiento de riesgo similares y que puede resultar conveniente ordenar o regular. Debe, en especial, prestarse mayor atención al crecimiento de la tasa de adicción, que no siempre resulta perceptible si se considera únicamente año a año.

c) En lo que se refiere al debate sobre los límites de la libertad, el Defensor del Pueblo no considera que esta exista cuando en su nombre se atenta gravemente contra otras libertades, derechos o bienes, personales o materiales. Es decir, si no se reconoce una «libertad de empresa» ni una «libertad de establecimiento» referidas a las adicciones sin sustancia, cabe entonces plantearse restringir ese tipo de empresa o establecimiento. No se está ante un problema que quepa enfocar desde una perspectiva exclusivamente de protección del consumidor.

d) Las modelos de autorregulación (normas éticas, códigos de conducta) tienen un valor limitado, puesto que su efectividad depende de un grado de compromiso empresarial que no siempre existe y carece de incentivos para autolimitar su actividad.

e) La regulación normativa de esta cuestión no resulta completa ni coherente, sobre todo si se pretende abordar el fenómeno de forma integral, lo que implica ir más allá de los juegos de ámbito estatal. Dada la distribución territorial de competencias, no parece posible alcanzar una regulación adecuada sin la participación de las comunidades autónomas y sería conveniente también lograr la implicación de las entidades locales y de las entidades del tercer sector. No se trata necesariamente de que deba dictarse una normativa estatal única, pero sí al menos de abordar el estudio y debate de una propuesta de mayor homologación de esta regulación. Tampoco debe olvidarse que sobre alguna cuestión que aquí resulta de relevancia, como es la del régimen de los medios de comunicación social, la competencia para dictar las normas básicas es estatal (art. 149.1.27ª de la Constitución).

f) Al Defensor del Pueblo le parece necesario, al menos, estudiar la posibilidad de una prohibición general de la publicidad del juego y de las apuestas de manera análoga a lo hecho con sustancias dañinas como el alcohol o el tabaco. De no optarse por la prohibición completa de publicidad, sería necesario aumentar las franjas horarias en que la publicidad queda prohibida, de modo que alcancen los horarios infantiles. Debe también mejorarse las

medidas preventivas y de inspección y control de la publicidad sobre juegos y apuestas.

g) Para reordenar el sector puede resultar necesario acometer una revisión de las licencias.

Recomendaciones

Procede a continuación dar sumaria cuenta de las recomendaciones formuladas a los ministerios citados, así como de las respuestas recibidas sobre cada una de ellas.

a) Reforzar la formación e investigación de los efectos de la publicidad del juego y de las apuestas, especialmente sobre las personas más vulnerables a la adicción, sobre la juventud y sobre la infancia. Para ello, se apuntó la necesidad de abordar un estudio del trastorno producido por el juego desde el punto de vista socio-sanitario en el seno del Consejo Interterritorial de Salud, en coordinación con los servicios de salud de las comunidades autónomas; el diseño de programas de formación en prevención de la ludopatía, para los profesionales de la salud y de los servicios sociales y para otros agentes implicados, y la elaboración de protocolos de actuación y de prevención de las adicciones sin sustancia para su aplicación en los ámbitos escolar, asistencial, sanitario y familiar.

   Ambos ministerios aceptaron esta recomendación y pusieron de manifiesto las líneas de trabajo que tienen ya implementadas en coincidencia con lo indicado. El Ministerio de Hacienda comunicaba, entre otras, alguna propuesta que ha formulado, como la de afección parcial de la tasa por gestión de las actividades del juego a iniciativas y estudios sobre juego responsable, que no podía en aquel momento concretarse más por las limitaciones de un Gobierno en funciones.

b) En el proyecto de real decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable: incluir una referencia expresa al juego en línea (*online*) y ajustar la regulación a la presencia de esta modalidad; estudiar, en cooperación con las comunidades autónomas, la prohibición total de la publicidad relacionada con el juego y las apuestas, incluida la promoción comercial de marcas o de eventos sobre juego y apuestas, en los medios de comunicación, radio, televisión e internet, salvo las loterías y apuestas de la Administración del Estado y de la Organización de Ciegos Españoles (ONCE) o, alternativamente, aumentar las franjas horarias en que la publicidad queda prohibida, de modo que alcancen los horarios infantiles; y prohibir la utilización publicitaria de la imagen de

personas con notoriedad pública; previsión y efectiva implantación de medidas preventivas y mejorar la efectividad de la inspección y control, posiblemente mediante los consejos de lo audiovisual.

La posición de los dos ministerios también fue netamente favorable a este respecto. El Ministerio de Hacienda repasó sus previsiones sobre el citado proyecto de ley y encontraba que sus objetivos coinciden con los de la recomendación, aunque precisa que su contenido alcanzará solo a las actividades de juego de ámbito estatal realizadas a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos. Por parte del Ministerio de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales, se remite a la opinión formulada por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que expresa su parecer netamente favorable a lo indicado sobre la necesidad de estudiar, al menos, la posibilidad de una prohibición absoluta de la publicidad del juego y de las apuestas, sino su prohibición total.

c) Acometer una revisión de las licencias en vigor. El Ministerio de Hacienda, con ocasión de la aceptación de esta recomendación, precisó que entendía que su sentido es que se revise el contenido de tales licencias en vigor para garantizar que los operadores de juego con licencias de ámbito estatal cumplan el régimen publicitario que corresponda.

d) Establecer una nueva regulación y tipificación de las infracciones, que en esta materia deben ser tipificadas como graves o muy graves, y de las sanciones, e incluir la retirada de la licencia en esos casos o para los de reiteración. El Ministerio de Hacienda señala que, al margen de las actuaciones ya en curso para modificar la regulación reglamentaria de esta cuestión, por razones de reserva de ley, resultaría necesario que el nuevo Gobierno abordarse la revisión de la Ley de regulación del juego (Ley 13/2011, de 27 de mayo) que complete las lagunas actualmente existentes.

e) Reforzar las políticas activas de juego responsable dirigidas a fortalecer la protección de las personas más vulnerables a la adicción. El Ministerio de Hacienda aceptó esta recomendación y resaltó que en esta línea iban precisamente varias medidas del Programa de trabajo de juego responsable 2019-2020, que en lo relativo a la protección del participante prevé una serie de líneas estratégicas con proyectos dirigidos al estudio de las mejoras normativas y operativas del Registro General de Interdicciones al Juego, así como el establecimiento de un servicio de alerta de intentos de activación de registros de usuario en operadores de juego *online* (*phishing alert*) o el análisis de la viabilidad para el establecimiento de límites conjuntos y globales a los depósitos de los participantes teniendo en cuenta su actividad en todas

las plataformas de juego. Como ocurrió con las demás recomendaciones, la posición del Ministerio de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales fue resueltamente favorable a acoger esta recomendación.

Vista la respuesta de ambos ministerios, esta institución consideró que no tenía objeto mantener abiertas las actuaciones, sin perjuicio del seguimiento que se hará sobre la efectiva implantación y el alcance de las medidas que finalmente se adopten o la reanudación de las actuaciones si resultara preciso. Por otra parte, cabe también apreciar una mayor sensibilidad de las administraciones públicas autonómicas y locales a este respecto, por lo que ha de confiarse en que todo ello permita poner en práctica estas recomendaciones en la legislatura en curso (18018671 y relacionadas).

Líneas complementarias de actuación

Con independencia de la investigación referida, esta institución ha registrado un incremento de las quejas que se reciben en relación con la proliferación, particularmente en las grandes ciudades, de casas de apuestas y de fórmulas de juego a través de internet. Muchas de estas quejas plantean posicionamientos generales y, por lo tanto, se les ofrece información de carácter igualmente general sobre el trabajo que se viene realizando. Sin embargo, en algunos casos las pretensiones de los ciudadanos son más concretas y permiten su tramitación individual.

Así, en una de estas quejas se planteaba la inacción de la Administración autonómica, en este caso de la Comunidad de Madrid, en respuesta a una denuncia formulada por el interesado contra una empresa de juego. El núcleo de la queja era que su hijo, que tenía problemas de ludopatía y había formulado una solicitud de autoexclusión, había podido, sin embargo, realizar apuestas en línea, lo que revelaba la ineficacia del sistema y la poca agilidad del control administrativo sobre este aspecto de la regulación.

La respuesta de la **Dirección de Área de Ordenación y Control del Juego de la Comunidad de Madrid,** indicó que finalmente se había incoado un procedimiento sancionador por la falta de control efectivo por parte de la empresa sobre el correspondiente registro de autoexclusión. Más allá del caso particular, esta investigación tiene relevancia para detectar las deficiencias en el sistema de inspección de juego que puedan estar produciéndose, razón por la que se mantienen abiertas las actuaciones (19011121).

En otros dos asuntos, también sustanciados con la Administración autonómica madrileña, se plantearon cuestiones vinculadas a la excesiva cercanía de los menores al juego. En una de las quejas se inquiere la razón por la que el Decreto 42/2019, de 14 de mayo, por el que se modifican los reglamentos de apuestas y de máquinas recreativas y

de juego, para establecer restricciones en cuanto a la ubicación de los locales y la distancia mínima con centros educativos de enseñanzas no universitarias, se ha establecido un período transitorio de diez años, que afecta tanto a locales ya abiertos como a licencias en tramitación en el momento de la entrada en vigor de la norma. La otra queja manifestaba su disconformidad con el funcionamiento de cafeterías y bares de máquinas recreativas tipo B1 («tragaperras»), al entender que el acceso de menores a estos establecimientos es habitual y que el cumplimiento de la prohibición de uso de estas máquinas por parte de menores de edad depende del especial celo del personal de cada establecimiento. Ambos expedientes están al cierre de este informe pendientes de respuesta oficial (19020184 y 19020797).

13.11 GASTO PÚBLICO

13.11.1 Contratos del sector público

Demoras dilatadas en los pagos

En una queja sobre el impago por parte de la Gerencia y Dirección Económica del Hospital de Sagunto, dependiente de la **Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana,** dicho departamento justifica la importante demora registrada en el pago por la infrafinanciación que arrastra la sanidad autonómica, que genera un desfase en la atención de los compromisos de gasto adquiridos en ejercicios anteriores.

Esta institución indicó a la Administración autonómica que no puede asumir que la única posibilidad que le quede al acreedor sea acudir a los tribunales para cobrar su deuda, que en caso de sentencia desfavorable se atiende, aunque «no sin dificultad», según reconoce la propia consejería.

Por ello, el Defensor del Pueblo, dirigió a la citada consejería una sugerencia para que se procediera a abonar lo debido a la entidad promotora de la queja, así como una serie de recomendaciones para que se reordenen los créditos pendientes, se adecúen las dotaciones a las necesidades de la sanidad valenciana y, en especial, se establezcan medidas para evitar la necesidad de iniciar procedimientos judiciales para lograr el pago de tales créditos. Ello requiere efectuar una adecuada priorización de los compromisos a adquirir, sin desentenderse de los ya contraídos. La respuesta insiste en que la infrafinanciación que arrastra la Generalitat Valenciana impide proceder con mayor agilidad a ejecutar los pagos y que los interesados mantienen su derecho a acudir a los tribunales, por lo que las resoluciones deben considerarse rechazadas (18012372).

Falta de resolución en una impugnación

En una queja interpuesta por una organización colegial se planteaba la falta de trasparencia en la contratación de un proyecto para una nueva sede de los juzgados en Luarca-Valdés (Asturias). Tras una dilatada tramitación, se fueron dilucidando varias alegaciones efectuadas por la entidad reclamante, relativas a la suficiencia del precio del contrato y a la información sobre los licitadores, el importe económico de las ofertas, y al alegado menoscabo de la contratación pública y de las funciones que corresponden al propio colegio. Sin embargo, se apreció que no se había dado el debido trámite a una impugnación formulada por la propia organización. La **Consejería de Hacienda y Sector Público del Principado de Asturias** justificó su actuación indicando que estimaba que no podía ser tramitada en el estado y forma en que se presentó y, en cualquier caso, aludía al silencio administrativo como vía para que los recurrentes pudieran continuar haciendo valer sus intereses si esa era su pretensión.

A la vista de todo ello, se formuló a la referida consejería una serie de sugerencias para reconducir este tipo de actuaciones a los procedimientos generales de las administraciones públicas, en especial a las previsiones sobre subsanación y mejora de las solicitudes, declaración motivada de inadmisión, en su caso, y notificación en forma de las resoluciones de cualquier clase. La Administración comunicó la aceptación de las sugerencias y su puesta en práctica (17024383).

13.11.2 Subvenciones

Falta de motivación

Como consecuencia de una queja, se examinó el procedimiento de adjudicación de convocatoria 2018 de ayudas para la modernización e innovación de las industrias culturales y creativas mediante proyectos digitales y tecnológicos, gestionada por la **Dirección General de Industrias Culturales y Cooperación del Ministerio de Cultura.**

La interesada solicitó conocer los elementos de juicio que llevaron a la desestimación para poder mejorar sus futuras solicitudes y fue informada únicamente de que el proyecto presentado no había alcanzado la puntuación suficiente para ser financiado. Así lo ratificó la Administración en su informe al Defensor del Pueblo que se limitaba a trasladar la puntuación numérica alcanzada remitiéndose para lo demás al criterio de la correspondiente comisión de valoración.

El Defensor del Pueblo estimó que la resolución adolecía del adecuado razonamiento para la adopción de la decisión administrativa que llevó a denegar la petición de ayuda. En definitiva, no se habían especificado las cuestiones esenciales para fundamentar la decisión del órgano administrativo, lo que supone una vulneración

del derecho a una motivación suficiente. La atribución de una puntuación por cada uno de los epígrafes previstos en la convocatoria no es en sí misma una motivación, sino, todo lo más, su resultado.

Considera esta institución que la omisión del detalle de las razones que impiden acceder al actor a la ayuda, por motivos tanto presupuestarios como de falta de respuesta a la baremación de su solicitud y la priorización en definitiva de las distintas solicitudes, vulnera la prescripción contenida en el artículo 35.1 de la Ley 39/2015, que exige la motivación no solo en los actos que limiten derechos subjetivos, sino también intereses legítimos o que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales. Esta omisión no constituye una simple irregularidad no invalidante, sino que puede ser causa de anulación, al colocar a los peticionarios en una posición de indefensión.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo dirigió a la mencionada dirección general una sugerencia, que fue aceptada, para que informara a la interesada de los criterios que determinaran la puntuación finalmente obtenida. Con carácter general, también se le recomendó que en lo sucesivo se incluyese en la información dirigida a los solicitantes de los proyectos, la información que llevó a la comisión de valoración a otorgar cada puntuación. Tal recomendación se considera rechazada porque, aunque la Administración parece compartir su fundamento, argumenta carecer de recursos humanos para proceder de esta manera. Tal explicación no puede satisfacer a esta institución, ya que la baremación motivada debe forzosamente existir y se trata entonces de plasmarla de manera adecuada para que pueda ser conocida por quienes se ven afectados por ella (19000133).

13.11.3 Responsabilidad patrimonial

Como se ha puesto de manifiesto en informes de años anteriores, los problemas más habituales encontrados por el Defensor del Pueblo en este ámbito son la demora en la resolución de los procedimientos y la dificultad en acreditar la relación causa-efecto entre el funcionamiento del servicio público y el daño o perjuicio cuya indemnización se pretende.

Dilaciones en el procedimiento

La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPC) establece, en el artículo 91.3, el plazo general de seis meses para resolver los procedimientos. Ante el incumplimiento del plazo por las administraciones, se les recuerda el deber legal de resolver y notificar en los plazos establecidos, conforme al artículo 21 de la propia ley. Esas demoras pueden acarrear perjuicios adicionales, que

han de indemnizarse incluso en forma de intereses, con cargo a las arcas públicas (18019583, 18018678, 18019968, entre otras).

A modo de ejemplo, cabe destacar la demora de la Administración a la hora de resolver una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por una ciudadana en el año 2013, ante el **Ayuntamiento de Arucas** (Las Palmas), tras sufrir una caída como consecuencia del mal estado de la calzada. Ante tan dilatada demora, se efectuó un Recordatorio de deberes legales, si bien en la fecha de elaboración de este informe el asunto continúa en tramitación (18015886).

Otra tanto ocurre con la reclamación formulada ante el **Servicio Murciano de Salud** en 2016 por un ciudadano, como consecuencia del retraso sufrido en el diagnóstico de una coxartrosis, en la que el informe de la inspección médica no se había emitido aún, más de 20 meses después de solicitarlo (19004666).

Cuando la demora en la resolución de las reclamaciones se debe al volumen de trabajo del servicio, así como a la falta de personal para atenderlas, lo que implica que los expedientes no puede ser resueltos en el plazo establecido, la institución recuerda la obligación administrativa de cumplir escrupulosamente con las normas y que no puede admitirse que los ciudadanos 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 (18007507 y 19003748).

Hay ocasiones en que los ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo solicitando que se formule en su nombre una reclamación de responsabilidad patrimonial, o piden orientación sobre cómo realizarla. En esos casos se orienta a los ciudadanos sobre la forma más adecuada de presentar por sí mismos la reclamación, ya que el Defensor del Pueblo no puede representarlos, son ellos quienes disponen de los imprescindibles elementos probatorios para hacerlo y, además, actúan en su propio interés y derecho. Es importante advertir que el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (19010624, 19008084, 19017228 y otras).

Acreditación de la relación causa-efecto entre el funcionamiento del servicio público y el daño

La llamada «relación de causalidad» constituye un elemento crucial para la determinación de la responsabilidad de una Administración pública. Tal relación debe apreciarse al menos en algún grado, como sucede en los supuestos de caso de concurrencia de culpas, fruto, por ejemplo, de una conducta imprudente de la persona interesada o de un tercero. La jurisprudencia ha ido perfilando con caracteres restrictivos

la existencia de ese nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño o perjuicio cuya indemnización pretende el interesado. Todo ello conduce a que en ocasiones no puedan acogerse las pretensiones de quienes formulan las quejas, precisamente en atención a las premisas indicadas (19000949, 19010587 y 19011631).

Sin embargo, no faltan casos de desinterés y hasta de desidia de las administraciones ante los problemas de los ciudadanos. Así, es frecuente la descoordinación cuando los problemas atañen a más de una instancia administrativa. Cabe destacar, a efectos ilustrativos, la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por un ciudadano de Almería que sufrió un accidente en Toledo en unas escaleras mecánicas.

Cuando se dirigió a la corporación toledana, esta le remitió a la **Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.** Tras el paso de la reclamación por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas y por la Consejería de Fomento, esta la desestimó argumentando que en el tramo en que se produjo el accidente no se habían ejecutado obras y, por tanto, no se consideraba responsable. Se ponía en duda que el concreto tramo de escaleras mecánicas donde se produjo el accidente estuviera bajo la responsabilidad de la Administración autonómica y alertaba de que estaba sujeto a una concesión administrativa.

Iniciadas las actuaciones oportunas, el Defensor del Pueblo consideró, y así se lo comunicó al **Ayuntamiento de Toledo,** que la principal obligación asumida por el concesionario es la de prestar el servicio conforme a las características establecidas en el contrato. A tal efecto, la Administración conserva los poderes de policía, con el fin de asegurar su correcto cumplimiento que, en lo que aquí interesa, alcanza a la obligación de indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio.

La información proporcionada en origen por el ayuntamiento indujo a una cadena de trámites inútiles, cuando lo procedente hubiera sido informar de la existencia de una concesión administrativa, que tenía en primer término la responsabilidad de responder por los daños producidos. Por ello, se formuló a dicha Administración local una resolución para que, por analogía con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, «el órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto debe remitir directamente las actuaciones al órgano que considere competente para su resolución, debiendo notificar esa circunstancia a los interesados», remita la reclamación en casos como el aquí expuesto a la correspondiente empresa concesionaria. Finalmente, tras dilucidar la titularidad del tramo de escalera donde se produjo el accidente en cuestión, el Ayuntamiento de Toledo procedió a la apertura de un expediente de responsabilidad patrimonial (18000274).

En otra queja, que también afecta a administraciones castellano-manchegas, se formularon en 2018 sendas sugerencias a la **Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural** y a la **Confederación Hidrográfica del Tajo,** para que ambos organismos cooperasen y ofreciesen una solución coordinada a la contradicción apreciada entre la titularidad demanial de los terrenos objeto de la queja y la que figuraba inscrita en el Registro de la Propiedad. Para ello se les instaban a que estudiaran conjuntamente las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que les habían sido cursadas y resolvieran atendiendo a criterios de competencia, de los intereses públicos tutelados y de la intensidad de la intervención de cada Administración. Ambos organismos rechazaron las sugerencias con argumentos que esta institución no consideró razonables, por cuanto se centraban en la cuestión de fondo de la controversia (la pretensión indemnizatoria del interesado), cuando el objetivo del Defensor del Pueblo era advertir que en este caso se evidenciaba la necesidad de una colaboración que permitiera ofrecer una solución viable y acorde a derecho (18012065).

14 COMUNICACIONES Y TRANSPORTE

Consideraciones generales

El presente capítulo se articula sobre cuatro bloques principales. De ellos, los transportes y las infraestructuras que los hacen viables han implicado el 52,3 % de las actuaciones tramitadas en 2019; las telecomunicaciones supusieron el 30,8 % de las tramitaciones, mientras que los problemas vinculados a los servicios postales y telegráficos totalizaron el 16,9 % de la actividad desplegada en este ámbito. La mayor parte de las investigaciones de oficio que se refieren a este capítulo se han centrado en los transportes e infraestructuras de movilidad.

En términos generales, la mayor parte de las quejas no suelen tener una tramitación larga. De hecho, el porcentaje global de admisión para el conjunto del capítulo se sitúa en el 39,3 % y solo supera a las no admisiones en la materia de infraestructuras (59,8 %). El principal motivo de no admisión a trámite, en cuatro de cada diez tramitaciones, es la falta de una actuación administrativa previa que permita a la institución conocer sobre el asunto que se somete a su consideración. Es decir, los asuntos llegan de forma prematura, sin que los interesados hayan realizado una reclamación ante el órgano administrativo supervisor competente, cuya actuación sí podría ser objeto de revisión por parte del Defensor del Pueblo. Ello constituye un indicio de que los ciudadanos frecuentemente desconocen la forma más efectiva de proteger sus derechos o no que en muchas ocasiones acaban de orientarse adecuadamente en una estructura administrativa grande y compleja. En un 22,3 % de los casos la queja no puede ser admitida por no apreciarse indicios de actuación irregular y en un 15,5 % la tramitación debe interrumpirse al no aportar los interesados los datos necesarios para poder continuar con la investigación.

Los organismos y administraciones con los que se inician tramitaciones son, como corresponde a la multiplicidad de cuestiones aquí agrupadas, muy diversos. Así, en el ámbito postal destaca la Entidad Empresarial Correos y Telégrafos. En infraestructuras y transportes, diversos órganos del Ministerio de Fomento, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), RENFE, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) y la Oficina de Atención a la Discapacidad (OADIS) del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, además de varias consejerías autonómicas, consorcios de transportes (especialmente el Consorcio Regional de Transportes de Madrid), ayuntamientos y empresas municipales. En telecomunicaciones, la mayor parte de las admisiones se han seguido con la Secretaría de Estado para el Avance Digital, con la empresa Telefónica y,

en menor medida, con otras empresas de telefonía, con la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN) y con la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD).

La emisión de requerimientos de respuesta, tras la primera petición de informe, puede considerarse lo habitual en las quejas y actuaciones de oficio sobre telecomunicaciones, ya que han sido necesario hacerlo en el 75 % de ellas. El porcentaje desciende hasta menos del 25 % en el resto de los campos aquí considerados. Los segundos requerimientos son menos frecuentes y solo tienen cierta relevancia en las quejas de telecomunicaciones, donde alcanzan casi un 20 % de las tramitaciones seguidas en ese ámbito. Los terceros requerimientos no han sido en 2019 nada habituales, ya que solo se registraron dos, en quejas sobre infraestructuras.

La cifra de resoluciones emitida por el Defensor del Pueblo en este ámbito es limitada. En total, fueron 34 las emitidas durante 2019: 6 recomendaciones, la mayoría en materia de transportes urbanos y ferroviarios, 21 sugerencias, 6 recordatorios de deberes legales y una advertencia. La Advertencia fue formulada a la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, con relación a la afectación que mantiene sobre unos terrenos con vistas a ejecutar eventualmente una variante en la N-332 a su paso por Altea (Alicante), lo que somete a un régimen especialmente estricto cualquier proyecto o actuación sobre las fincas de la zona en tanto el proyecto no se concrete o la afectación se levante. En el caso analizado el mantenimiento de dicha afectación podría ser constitutiva de desviación de poder, ya que tras el estudio informativo, no se ha realizado trámite alguno en 12 años para el impulso de una obra pública de interés general, dejando a los interesados en una situación de indefinición jurídica sobre sus propiedades (18008647).

Los resultados obtenidos a la conclusión de los expedientes indican que en un 59,4 % de ellos se estimó que la actuación de la Administración (y en algunos casos de la entidad responsable del servicio de interés general considerado) había sido correcta. En casi un 10 % de los casos el tema quedó resuelto tras el inicio de su actuación por parte del Defensor del Pueblo. En la mayoría de los supuestos en que se apreció actuación incorrecta (11,5 % de las tramitaciones concluidas en 2019) no se logró una mejora sustancial, la mayor parte de las veces porque los responsables, aunque reconocen el problema, indican que no pueden ponerle remedio. Los casos de conclusión de la investigación con diferencia de criterios no han sido frecuentes y han tenido que ver con problemas relacionados con las carreteras y con transportes terrestres por vías interurbanas.

14.1 COMUNICACIONES

14.1.1 Normativa de telecomunicaciones

La dinámica de un mercado en constante y vertiginosa evolución técnica complica la pretensión de que se pueda acompasar el ritmo de producción legislativa con esta realidad. Tal situación se exacerba si, como ocurre con la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, se carece de un reglamento de desarrollo regulador de las condiciones para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, del servicio universal y de la protección de los usuarios. La laguna se ha venido soslayando mediante la aplicación del reglamento de la anterior norma, que se aprobó en 2005, pero que, por un lado, está lejos de dar una adecuada respuesta a los problemas actuales del sector y, por otro, se aparta de la lógica que se ha ido consolidando en el marco de la legislación de la Unión Europea.

La **Secretaría de Estado para el Avance Digital** señaló que los trabajos para la modificación del régimen jurídico de las condiciones de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios se habían centrado en la culminación de las negociaciones para la aprobación del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas. El código se aprobó por la Directiva (UE) 2018/1972, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 11 de diciembre de 2018. Los Estados miembros deberían acomodar sus legislaciones internas a dicho código no más tarde del 21 de diciembre de 2020.

La previsión que maneja la Administración española es que la transposición al ordenamiento jurídico interno del Código de las Comunicaciones Electrónicas se efectúe mediante la aprobación de una nueva norma legal, para lo cual se han iniciado los trámites de consulta pública. Esta institución seguirá los avances que se produzcan en la tramitación de esta nueva norma (17001953).

14.1.2 Telefonía fija

Interrupciones del servicio y retrasos en la portabilidad

A lo largo del presente ejercicio, al igual que en los precedentes, se han recibido escritos de abonados, beneficiarios del servicio de teleasistencia domiciliaria, que han sufrido interrupciones en la prestación del servicio de telefonía. En estos casos, esta institución se dirige al operador prestador del servicio y a la **Secretaría de Estado para el Avance Digital,** para que se adopten con celeridad las medidas oportunas para la restitución del servicio.

De manera complementaria, en los casos indicados y como cuestión principal cuando no concurre tal urgencia, se procura que el operador proporcione la

compensación prevista en cuanto al abono de una indemnización por los perjuicios ocasionados. La indemnización se calcula según lo previsto en la carta de los derechos del usuario de los servicios de comunicación electrónica (Artículo 15 del Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo) y el operador debe indemnizar automáticamente al abonado en la factura correspondiente al período inmediato al considerado cuando la interrupción del servicio suponga el derecho a una indemnización por importe superior a un euro (18012947, 18015555, 18015948 y otras).

De otro lado, se continúan recibiendo quejas sobre demora en la tramitación de las solicitudes de portabilidad y traslado de líneas de telefonía, aunque las quejas se solventan habitualmente tras el inicio de las correspondientes actuaciones (18011690, 18014688, 18015229 y otras).

Líneas 901 y 902

Otra de las cuestiones surgidas es la relativa a la facturación que han de abonar los ciudadanos por las llamadas telefónicas efectuadas a los servicios de atención al cliente de las empresas que habilitan números de teléfono 901 y 902.

Esta institución se dirigió a la **Dirección General de Comercio y Consumo,** poniendo de manifiesto que la prestación del servicio de atención al cliente por las empresas de los diversos sectores del mercado se efectúa en ocasiones a través de este tipo de líneas que actualmente se corresponden con un servicio de llamadas de pago compartido (901) y con líneas de tarifas especiales sin retribución para el abonado llamado (902).

La Directiva 2011/83/UE, de 25 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, dispone, en su artículo 21, que los Estados miembros velarán por que, en caso de que el comerciante opere una línea telefónica a efectos de comunicarse con él en relación con el contrato celebrado, el consumidor no está obligado a pagar más de la tarifa básica por la comunicación que realice. A este respecto, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Séptima), de 2 de marzo de 2017 (Asunto C-568/15) interpretó el concepto de «tarifa básica» en el sentido de que el coste de una llamada de asistencia operada por un comerciante, en relación con un contrato celebrado, no puede exceder de una llamada a una línea fija geográfica o móvil estándar.

Aunque la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre) alude en su artículo 21 a una previsión semejante, en este caso no se especifica que ha de considerarse una tarifa básica. Por todo ello, se formuló una Recomendación instando a modificar el referido precepto para incorporar la interpretación efectuada por el TJUE.

La Administración afirmó ser consciente del problema planteado y que tenía previsto impulsar la modificación legislativa propuesta cuando la reanudación de la actividad legislativa lo permitiera. Por tanto, las actuaciones permanecen abiertas (19000865).

14.1.3 Telefonía móvil

Acceso al servicio en zonas poco pobladas

A diferencia del servicio de telefonía fijo, la telefonía móvil no forma parte del servicio universal de las telecomunicaciones, lo que implica que no queda garantizada para todos los ciudadanos. A este respecto, se continúan recibiendo escritos de ciudadanos que ponen de manifiesto su discrepancia con la falta del servicio de telefonía móvil, o bien con una prestación deficiente en las localidades en las que residen. En estos casos se traslada la cuestión planteada por los ciudadanos y se solicita información tanto a la **Secretaría de Estado para el Avance Digital** como a los operadores, a fin de conocer las posibilidades de mejora técnica existentes. Las contestaciones ponen de manifiesto que en la adopción de decisiones priman las estrategias de carácter técnico y comercial de las compañías.

A modo de ejemplo, un ciudadano señalaba que la localidad de Navalguijo, núcleo integrante del municipio de Navalonguilla (Ávila), carece de cobertura de telefonía móvil. La Administración indicó que la prestación de los servicios de telefonía móvil se realiza en la práctica totalidad de las localidades rurales españolas, por uno o por varios operadores en concurrencia, a los mismos precios y en condiciones equiparables de calidad al prestado en las zonas urbanas. No obstante, en localidades muy pequeñas y aisladas, como Navalguijo, la prestación de dichos servicios resulta altamente costosa por los requerimientos técnicos y el material necesario. Por su parte, la información aportada por una compañía confirma que el departamento técnico no tenía previsto a corto plazo dotar de cobertura móvil la zona referida. En idéntica situación se encuentran otras pequeñas localidades como Villa de Medinaceli (Soria), Nieva de Cameros (La Rioja) y Judes (Soria) (18020306, 18002189, 19000656 y 19013502, respectivamente).

Facturación

El otro aspecto relacionado con el servicio de telefonía móvil que supone la recepción de numerosas quejas es el relativo a la falta de conformidad de los ciudadanos con la facturación efectuada por los operadores.

En estos casos es necesario que los interesados hayan dirigido primero su reclamación ante la compañía que les presta el servicio y que luego, por falta de

conformidad con ella o ante la ausencia de respuesta, hayan acudido ante los órganos de consumo o bien a la Secretaría de Estado para el Avance Digital, momento a partir del cual esta institución puede intervenir ante el órgano correspondiente (19000798, 19002603, 19003769, entre otras).

14.1.4 Acceso a internet

El acceso al servicio de internet en condiciones adecuadas y de igualdad para todos los ciudadanos residentes en España es una cuestión que preocupa a esta institución, por suponer una brecha digital que separa a los habitantes de las zonas menos pobladas, generalmente el interior de la península, de los de las áreas más pobladas, como las capitales o la zona litoral.

La cuestión fue tratada con el **Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico,** quien señala que la Agenda Digital Europea estableció entre sus objetivos la accesibilidad a redes de nueva generación (30 Megabits por segundo, Mbps, o superior) para todos, a más tardar en 2020, lo que implica garantizar la plena conectividad territorial, con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio. Para ello, se ha dado continuidad al Programa de Extensión de Banda Ancha de Nuevo Generación (PEBA-NGA). Estas ayudas se otorgan para el despliegue de banda ancha en las denominadas «zonas blancas», en las que no está previsto despliegue de banda ancha de muy alta velocidad (acceso superior a 30 Mbps en los siguientes tres años).

Existe también un programa de ayudas de fomento de la demanda de banda ancha fija a 30 Mbps. Se trata de un programa, regulado por el Real Decreto 898/2017, de 6 de octubre, dirigido a facilitar la contratación por parte de los usuarios finales de servicios de acceso de banda ancha fija de alta velocidad (30 Mbps), en ubicaciones que no disponen de servicios que permitan el acceso a la banda ancha fija de 10 Mbps, para evitar que los usuarios de estas zonas, habitualmente remotas y aisladas, deban asumir costes de alta superiores a los habituales.

Por otra parte, en el ámbito educativo, en el convenio marco para la extensión del acceso a la banda ancha ultrarrápida de los centros docentes españoles, se ha creado el programa «Escuelas Conectadas», que prevé llegar a más de cinco millones de alumnos a través de 16.500 centros docentes españoles no universitarios sostenidos con fondos públicos. Se indicó que más del 60 % de las escuelas conectadas están ubicadas en municipios de menos de 20.000 habitantes.

Igualmente, en el marco del Plan Nacional de Territorios Inteligentes (PNTI) se contemplan actuaciones en el ámbito del desarrollo rural denominado «Territorios Rurales Inteligentes». El plan pretende contribuir a resolver dos problemas ligados a la

despoblación y al reto demográfico, como son la provisión de todos los servicios públicos a una población escasa y dispersa, con mayores costes y especificidades y la transformación del modelo de desarrollo económico que atraiga a la población, la rejuvenezca y aproveche las oportunidades y riqueza del ámbito rural. A finales de enero de 2019 el nivel de ejecución del PNTI era de aproximadamente 100 millones de euros, un 58 % del presupuesto inicial.

Por su parte, la **Secretaría de Estado para el Avance Digital** informó de que se recopila anualmente información detallada sobre la cobertura de la banda ancha proporcionada por los distintos operadores. A partir de dicha información, se elabora y pública un informe sobre la situación de la cobertura de la banda ancha en España, por tecnología y velocidad, que permite conocer la perspectiva nacional y por comunidades autónomas. Tal información, junto con las previsiones de los operadores a tres años, permite determinar la relación preliminar de entidades singulares de población (ESP) que no reúnen los requisitos para ser consideradas «zonas blancas NGA» (zonas elegibles) a efectos de la normativa de ayudas de Estado, la cual es sometida a consulta pública, abierta a todas las partes interesadas, para contrastar la veracidad y completitud de la información reportada. Una vez resueltas las alegaciones presentadas, se obtiene la relación definitiva de ESP excluidas de la consideración de «zonas blancas NGA», que son de aplicación a las ayudas que se vayan a conceder.

La diferencia entre los datos de cobertura territorial general y los relativos a la cobertura rural se incrementa considerablemente cuando la velocidad del servicio supera los 30 Mbps, y por encima de 100 Mbps la diferencia es de más del 42 % (la diferencia es de tres puntos porcentuales para 2 Mbps, de 16 puntos para 10 Mbps y supera los 31 puntos para los 30 Mbps). Para facilitar el acceso al servicio de banda ancha de alta velocidad a aquellos usuarios en ubicaciones sin cobertura aceptable, es decir menores de 10 Mbps, el Real Decreto 898/2017, de 6 de octubre, regula la concesión directa de subvenciones para la contratación de servicios de acceso de banda ancha fija de alta velocidad a 30 megabits por segundo. Esa contratación se facilita mediante la concesión de una ayuda para compensar los costes de alta superiores a los habituales en ofertas disponibles para la mayoría de los usuarios de otras zonas. Las ayudas están destinadas a los usuarios finales de los servicios, aunque su tramitación se realiza a través de alguno de los operadores adheridos con el que vaya a contratar el servicio. Con este programa se pretende garantizar la cobertura en toda España de la banda ancha a más de 30 Mbps.

Prosiguen las actuaciones de seguimiento de estos planes, de las que se dará cuenta en próximos informes (19008100).

14.1.5 Administración electrónica

Las facultades de elección sobre la manera de relacionarse con las administraciones públicas, por medios tradicionales o electrónicos, están previstas en la legislación de procedimiento administrativo común. En principio, las personas físicas tienen ese derecho de elección que puede modificarse en cualquier momento. No obstante, la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con las administraciones públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo alcanza a un buen número de personas y entidades (personas jurídicas, entidades sin personalidad, profesionales con colegiación obligatoria, representantes de interesados obligados a relacionarse electrónicamente y empleados públicos para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración).

Anulación de certificados digitales

La **Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre (FNMT),** como prestador de servicios de certificación, pone a disposición de los ciudadanos distintos tipos de certificados electrónicos, mediante los cuales estos podrán identificarse y realizar trámites de forma segura a través de internet.

En una de las quejas recibidas se ponía de manifiesto un problema derivado de la anulación de un certificado digital por parte del Registro Mercantil, con ocasión de la inscripción de la disolución de una sociedad. No obstante, el proceso de disolución requiere de unos trámites tributarios para los que se precisaba el certificado dado de baja. Tras la oportuna investigación, pudo determinarse que el problema obedece a que la inscripción de una escritura que recoja el cese de un administrador se comunica de forma automática a la FNMT, que procede a revocar el certificado. En caso de necesitar firma digital el liquidador nombrado, ya no podrá solicitar el certificado directamente a la FNMT, sino que tendrá que solicitarlo en el Registro Mercantil. Sin embargo, la expedición de certificación para obtención de la firma digital puede solicitarse tanto en la fábrica como en el registro, siempre y cuando se sea administrador único o administradores solidarios.

Al tiempo, se requirió información a la FNMT para conocer con mayor detalle la operativa seguida en estos casos. Al cierre de este informe, dicho organismo no ha remitido la información solicitada, por lo que en el del próximo año se dará cuenta de las conclusiones que se extraigan (19008192).

Discapacidad y nuevas tecnologías

Merece una especial atención la necesidad de adecuación de la tecnología a las necesidades específicas de las personas con discapacidad. Una queja recibida del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) exponía las dificultades de accesibilidad para personas invidentes o con discapacidad visual a la página de la **Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre (FNMT)** con un determinado estándar de sistema operativo, que no permitía la compatibilidad con una aplicación de lectura de la pantalla.

La FNMT señaló en su respuesta que estaba aumentando la calidad de los servicios constantemente, en parte gracias a la labor del Observatorio de Accesibilidad dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que no ha señalado problemas de accesibilidad y que se han efectuado pruebas con resultado correcto. No obstante, le ha solicitado mayor información sobre las incidencias producidas, al objeto de realizar un diagnóstico más exhaustivo (19009535).

Actualización de la información sobre trámites y oficinas tramitadoras

Una queja apuntaba a que el portal web 060 contenía información no actualizada sobre la red de oficinas que funcionan como registros de documentos. Según se indicaba, tras realizar una búsqueda en el apartado «Encuentra tu oficina» y personarse en la oficina que se le indicó, resultaba que no registraba documentos dirigidos a la Administración General del Estado. Cuando el interesado presentó una reclamación al respecto, recibió una respuesta que estimó generalista y confusa, que no le permitió resolver su problema.

Iniciada la oportuna investigación, la **Secretaría de Estado de Función Pública** expuso que las limitaciones del sistema impiden ofrecer una información con un grado de actualización inmediata, razón por la cual se incluye un aviso para que se contacte con la oficina en cuestión, al objeto de confirmar que los datos estén actualizados. También se asume que la respuesta ofrecida no fue la adecuada y se indicaba que se adoptarían medidas para corregir el error.

Se señalaba, asimismo, que se había detectado que, debido a la configuración de la aplicación, si un ciudadano desea contestar a una respuesta anterior, tiene que volver a escribir un nuevo mensaje, sin poder responder directamente desde su buzón de correo. No obstante, se asegura que se está dando respuesta a todos los mensajes que entran por ese medio, aunque el buzón de atención no constituya el medio para efectuar reclamaciones o quejas, en cuyo caso se orienta al ciudadano sobre cuál es el medio a utilizar (18016107).

14.2 CORREOS Y TELÉGRAFOS

14.2.1 Prestación del servicio postal

La mayoría de las quejas recibidas en este ámbito provienen de personas que manifiestan su discrepancia con las deficiencias en la prestación del servicio. Sin embargo, a modo ilustrativo, cabe referir un escrito recibido del **Ayuntamiento de Torrejón del Rey** (Guadalajara), en el que pone de manifiesto las condiciones, a su juicio deficientes, en las que se presta el servicio postal en la localidad. Según se indicaba, se produce una demora significativa en comunicaciones relativas a las citas hospitalarias o a los procedimientos judiciales, lo que ha generado perjuicios a los vecinos. Se indicaba, igualmente, que se ha solicitado a Correos que proceda a dar solución a una situación que se viene arrastrando largo tiempo, sin que se hayan adoptado medidas.

Por su parte, la **Sociedad Estatal Correos y Telégrafos** indicó que se habían mantenido diversas reuniones con representantes de la corporación municipal, en las que se han planteado las medidas que Correos ha ido adoptando para mejorar el servicio, en atención a las necesidades observadas. Entre estas actuaciones se incluían el refuerzo de los recursos en áreas de especial dificultad en el reparto o la implantación de sistemas de control para identificar rápidamente cualquier incidencia. También comunicó que se había procedido a ampliar el horario de atención de la oficina postal de la localidad, que cubre 33 horas y 30 minutos por semana, en horario de mañanas, distribuidas en seis días (18015949).

Precisamente el horario de atención al público habilitado en las oficinas postales es también motivo de recepción de quejas de los ciudadanos. Así, un ciudadano, en representación del colectivo por la defensa del mantenimiento de los servicios en el mundo rural, puso de manifiesto que, en octubre de 2018, Correos amortizó la plaza de jefe de **Correos de la Oficina de San Esteban de Gormaz (Soria),** por lo que la oficina postal pasó a reducir su horario de apertura a menos de la mitad de las 40 horas que antes permanecía abierta. Señalaba que, desde la reducción del horario de atención al público, la prestación del servicio se ha resentido, e indicaba que esta localidad cuenta con una población fija, numerosas empresas entre pymes y autónomos y con población discontinua, que merece una atención similar a la que se dispensa a otras localidades con una población semejante. Al cierre de este informe se estaba a la espera de la respuesta solicitada a Correos (19020151).

14.2.2 Operativa del voto por correo

El año 2019 ha resultado ser un período pródigo en citas electorales. El 4 de marzo de 2019 el *Boletín Oficial del Estado* publicó el Real Decreto 129/2019, de disolución del

Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones generales, para el 28 de abril de 2019. Tomando en consideración lo ajustado de los plazos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, y los problemas surgidos en anteriores convocatorias con el voto por correo, se iniciaron actuaciones con la **Sociedad Estatal Correos y Telégrafos** y con la **Dirección General de Política Interior.**

Por parte de Correos, se señaló la operativa que se sigue en estos casos y que incluye el refuerzo de los medios humanos, la ampliación de horarios y la apertura de las oficinas en días festivos (p. ej. el 18 de abril) para la tramitación de solicitudes y la remisión del voto. De todo ello se responsabiliza un Comité de Seguimiento y Control constituido en el centro directivo para el tratamiento diario y puntual del desarrollo de los servicios durante el proceso electoral, que también actúa como órgano de consulta y resolución de incidencias. La gestión de los comicios de abril tenía además la peculiaridad de que coincidía con otras convocatorias de elecciones, a celebrar el 26 de mayo de 2019.

En especial, se implementaron medidas extraordinarias, como la ampliación, previa autorización de la Junta Electoral Central, del plazo para su emisión hasta el viernes 26 de abril; la creación de 500 puestos adicionales de admisión en todo el territorio nacional; la ampliación del horario de apertura de las oficinas de Correos, que llegó en las 500 oficinas con mayor afluencia de voto a la apertura hasta las 12 de la noche.

Estas medidas también fueron aplicadas con relación a los comicios locales, europeos y en algunas comunidades autónomas, celebrados el 26 de mayo.

Por su parte, la Dirección General de Política Interior señala que la intervención de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos en los procesos electorales se realiza en virtud de lo previsto en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, en su condición de prestador del servicio postal universal (art. 22.5). Ello se instrumentaliza a través de un acuerdo de Consejo de Ministros, que se refiere, fundamentalmente, al voto por correo de los electores residentes en España; de electores residentes ausentes y de electores temporalmente ausentes; del personal embarcado, del personal de las Fuerzas Armadas embarcado o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional, y del personal interno en centros penitenciarios, a envíos realizados por la Oficina del Censo Electoral, a la recogida de documentación electoral en las mesas y a los envíos postales de propaganda electoral que realicen las candidaturas.

De conformidad con el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019, que establece las obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal

universal en las elecciones que se convocaron en 2019, Correos tenía que otorgar «carácter preferente, dentro de su categoría, a la gestión y distribución de los envíos electorales respecto al resto de envíos postales (Apartado 11.1)». Se preveía también que ante circunstancias sobrevenidas el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Política Interior, mantuviera un contacto fluido y permanente con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, todo lo cual fue objeto de supervisión por la Administración Electoral (juntas electorales) y cualquier medida o criterio que adoptó fue sometido a la Junta Electoral Central, como fue el caso, de la ampliación de los plazos para la solicitud o depósito del voto por correo de los españoles residentes en el extranjero (19005581).

14.3 TRANSPORTE

A lo largo de 2019, el conflicto entre los servicios de taxi y los denominados «vehículos de transporte con conductor (VTC)» se tradujo en la recepción de quejas, tanto de personas directamente concernidas como de ciudadanos que expresaban los diversos posicionamientos existentes a este respecto (19001033, 19001765, 19003612, entre otras).

Al margen de ello, con motivo de la promulgación del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor, se recibieron dos solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad.

Una petición argumentaba vulneraciones de la libre competencia, la libertad de empresa (art. 38 de la Constitución), el principio de unidad de mercado y los legítimos intereses de los consumidores (art. 51 de la Constitución), mientras que la otra petición se centraba más en argumentos vinculados a la libre competencia y a la propia viabilidad del modelo de negocio en las nuevas condiciones establecidas, que vinculaba con la pérdida de empleos. El Defensor del Pueblo, tras examinar ambas solicitudes, resolvió no interponer el recurso solicitado, en atención a los razonamientos que figuran en las resoluciones correspondientes, las cuales pueden consultarse en los anexos al presente informe (19001630, 19001742 y relacionadas).

14.3.1 Transporte urbano

Deficiencias en el funcionamiento de Metro de Madrid

Durante el año 2019 se han recibido numerosas quejas que plantean como problema común el deficiente funcionamiento del servicio de Metro de Madrid, con problemas generales en la prestación del servicio, frecuencias insuficientes, averías y retrasos constantes, falta de información a los usuarios sobre las incidencias, mal funcionamiento

de los sistemas de aire acondicionado o un elevado número de viajeros por vagón, situación que se agrava en los meses de verano. Por ello, se abrieron actuaciones con la entidad **Metro de Madrid.**

La respuesta de dicha entidad indicaba que se ha producido un refuerzo de la plantilla de conductores. No obstante, pudo apreciarse que la información facilitada no era completa, puesto que no quedaba claro si la cifra aportada (1.860 conductores) se refería solo a conductores en activo o si se incluía a los prejubilados (que según algunas fuentes serían 111). En cualquier caso, y aun tomando la cifra más alta posible de conductores en activo, resulta ser menor a la de 2016. Este descenso debe ser puesto en relación con el incremento del número de viajeros (en 2018 se registró un total de 657,2 millones de viajeros, lo que supone un crecimiento respecto al año precedente del 4,6 %), y no se corresponde con la ampliación de horarios en algunas líneas.

Por ello, se efectuó un análisis del grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos 2019, entre los que se encuentra la de «Adaptar la oferta a la demanda», que tiene como indicadores el grado de ocupación y el número de coches por kilómetro. En el seguimiento de este objetivo consta un descenso del 2 %, entre abril de 2019 y septiembre de 2019. El descenso es del 6 % en el cumplimiento del objetivo estratégico de mejorar la experiencia de cliente. Tampoco se cumplió el compromiso sobre el tiempo de espera máximo en el andén en el semestre indicado ni el de que en el tercer trimestre de 2019, al menos el 95 % de los viajeros dispusieran de información actualizada, tanto en trenes como en estaciones, sobre incidencias que afecten la circulación de trenes, de forma que puedan estar convenientemente informados y poder así contemplar otras alternativas de transporte.

En la página web de Metro de Madrid se muestran cuatro planes en vigor, aunque ningunos de ellos se refiere a las incidencias descritas. Esta institución entiende que Metro de Madrid es conocedora de que no se están cumpliendo sus objetivos y también de la disminución en la calidad del servicio prestado, sin que haya articulado una respuesta eficaz. Así pues, se le ha dirigido una Sugerencia para que dicha entidad elabore un plan de choque con la finalidad de garantizar una adecuada prestación del servicio a corto plazo y la recuperación de los mejores niveles de servicio para poder ofertar a los usuarios la fiabilidad, frecuencia y puntualidad que demandan. Se está a la espera de la respuesta de Metro de Madrid, de la que se dará cuenta en el próximo informe (19013990 y relacionadas).

Accesibilidad de los vehículos de transporte con conductor (VTC)

En el informe correspondiente a 2018 se daba cuenta de la tramitación de la queja presentada por el CERMI para que los vehículos de transporte con conductor quedaran

sujetos a las mismas obligaciones de accesibilidad que el resto de los servicios de transporte público. En este marco, se recomendó a la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Viviendas** la adopción de medidas para que al menos un 10 % de los VTC resultarán accesibles para personas con movilidad reducida.

La respuesta de la citada secretaría de Estado rechazó por dos veces la recomendación, argumentando para ello cuestiones competenciales centradas en el alcance local y, todo lo más, autonómico de los desplazamientos que estos vehículos estarían realizando. Señala también que el sector en cuestión se halla muy atomizado, con una significativa presencia de empresas con un único vehículo, lo que comprometería la eficacia de una medida y que imponerla únicamente a empresas de mayor tamaño resultaría discriminatorio. También se desdeña la posibilidad, apuntada por esta institución, de que las condiciones de accesibilidad forman parte del núcleo de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos constitucionales y como tal cabe invocar la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.1ª de la Constitución), indicando que en todo caso ello correspondería a otro ministerio.

Con ocasión del cierre de las actuaciones, el Defensor del Pueblo ha señalado su diferencia de criterio con la posición de la Administración, ya que entiende que esta no desvirtúa los términos de la denuncia de CERMI, razón por la cual se eleva al conocimiento de las Cortes Generales, por si estimaran pertinente adoptar alguna iniciativa a este respecto (17014734).

Las personas mayores y el transporte urbano

También en el pasado informe se recogían las actuaciones derivadas de la supresión de frecuencias y días de servicio de una línea de autobús que daba servicio a una residencia de mayores en el municipio madrileño de **Villaviciosa de Odón.**

El ayuntamiento, en su respuesta, justificó las medidas adoptadas sin tener suficientemente en cuenta las circunstancias en las que se encuentra la mayor parte de los residentes, que les impiden, por ejemplo, conducir. Las dificultades de carácter presupuestario y competencial aducidas por dicha Administración podrían haberse superado, buscando la colaboración de otras administraciones, cosa que no se ha hecho. Se mantiene también por el ayuntamiento que esta sería una competencia impropia, pero lo cierto es que se ha venido ejerciendo como propia, lo que ha generado en los ciudadanos la razonable expectativa de la continuidad del servicio que, al menos, debería haberse intentado buscando la referida colaboración interadministrativa (16009332).

14.3.2 Transporte aéreo

En el informe de 2018 se aludió al problema suscitado por la falta de servicios de acompañamiento de menores en el transporte aéreo. En algunas rutas, las compañías aéreas han suprimido este servicio, lo que deja a los padres o cuidadores de menores sin alternativas de transporte. La falta de estos servicios genera una dificultad, en ocasiones insalvable, para los progenitores que viven separados y en ciudades distantes, para los que el avión resulta la única alternativa posible.

La plena eficacia del derecho de los menores a relacionarse con sus padres, aun en el caso de que estos vivan separados, requiere de algún tipo de acción pública, ya que no parece razonable depende de la sola decisión empresarial de las compañías aéreas. En la actuación ante la Administración española, se ha sabido que la **Dirección General de Aviación Civil,** del Ministerio de Fomento, se dirigió a la Dirección General de Movilidad y Transporte de la Comisión Europea para plantearle la necesidad de regular esta cuestión, habida cuenta del derecho reconocido en el artículo 24.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En paralelo, el Defensor del Pueblo ha puesto el asunto en conocimiento del Defensor del Pueblo Europeo, a fin de que, si lo considera oportuno, actúe ante los órganos de la Unión Europea (17002343).

14.3.3 Transporte por ferrocarril

Cobertura de las zonas interiores y rurales

Durante el año 2019 se recibieron varias quejas, algunas de ellas presentadas por plataformas o asociaciones vecinales, con la nota común de poner de manifiesto el problema de la deficiente conexión por tren de poblaciones rurales. En unos casos se pretendía la reactivación de redes ferroviarias en desuso (Astorga-Plasencia, Soria-Castejón) y en otros se solicitaba aumentar las frecuencias e incrementar las paradas de los trenes que pasan por esas estaciones con destino a poblaciones mayores (Hellín). También se denunciaban las deficiencias generales en la prestación del servicio ferroviario en estas zonas, con trenes obsoletos, frecuencias insuficientes, averías y retrasos constantes, especialmente en Extremadura, Galicia y Salamanca.

El Defensor del Pueblo entiende que la oferta de servicio de transporte público se debe adecuar a las necesidades de la demanda como regla general, con la excepción en zonas rurales, cuya oferta, sin embargo, debería también adecuarse a una lógica baja demanda como medio de evitar su aislamiento por simples razones de beneficio económico, pues se trata de un servicio público. Por ello, se procedió a abrir investigación en cada caso. Renfe, por su parte, suele agradecer el interés mostrado, pero no se recibe ningún análisis profundo de la situación en su conjunto, limitándose a

anunciar que actuará para mejorar la situación dentro de las obligaciones de servicio público que se establezcan.

A la vista de esta situación, en mayo de 2019, el Defensor del Pueblo abrió una investigación de oficio, para conocer el criterio global de Renfe y del Ministerio de Fomento respecto a las políticas para evitar una discriminación por razón de residencia en cuanto a conexiones ferroviarias.

En síntesis, la **Secretaría General de Infraestructuras** mantuvo en su respuesta que el establecimiento de un espacio ferroviario único europeo en el marco de una política ferroviaria liberalizadora marca la estrategia futura de las infraestructuras ferroviarias, en las que convivirán tanto servicios comerciales como trayectos declarados obligación de servicio público. Por su parte, **Renfe,** tras trazar la diferencias entre los servicios comerciales y los servicios declarados como obligación de servicio público (que alcanza a cercanías y media distancia), proporcionó información sobre tráficos, ocupación e incidencias en las líneas señaladas a modo de ejemplo por el Defensor del Pueblo, terminando con una reseña de las medidas adoptadas en esos casos puntuales para mejorar el servicio. La información facilitada no contenía un análisis de la situación en su conjunto, cuestión que resulta prioritaria.

Por este motivo, se reiteró la petición de información, recordando a las dos entidades que esta institución abrió la actuación de oficio no solo respecto de cuestiones concretas, sino principalmente para conocer la estrategia que puede estar desarrollándose para evitar que las poblaciones alejadas de los ejes principales de comunicación queden en una situación de aislamiento, bien por la insuficiencia de servicios, bien por la falta de conexiones o por el deficiente funcionamiento de las existentes. Sin embargo, la Administración obvia en su informe las posibilidades de actuar, de revisar las reglas y se limita a aceptar el *statu quo*: el establecimiento de un espacio ferroviario único europeo en el marco de un política ferroviaria liberalizadora, sin tener presente que esa «liberalización» tiene un determinado fin y significado, que ha de ponderarse (y así lo hace y reconoce el derecho europeo) con los derechos y libertades de quienes reciben o han de poder recibir el servicio, en este caso quienes habitan en zonas aisladas o desatendidas. Y es que el marco europeo no puede verse únicamente como un instrumento regulatorio para la actividad empresarial de los operadores.

Las actuaciones permanecen abiertas y se han concentrado, a petición de la Administración, en la **Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana** (19010376, relacionada con los expedientes 18012496, 18012732, 18014274 y otras).

Servicio de Cercanías de Madrid

En el año 2018 se abrió una investigación de oficio acerca de las deficiencias objeto de quejas en el funcionamiento del servicio de Cercanías de Madrid. En dicha actuación, **Adif** informó del estado de cumplimiento del Plan Integral de Mejora del Núcleo de Cercanías de Madrid para el período 2018-2025 y del Plan de Acción Urgente para el período 2018-2019. Según lo indicado por Adif, en abril de 2019, de las 33 acciones del Plan de Acción Urgente el 30 % se encontraban en ejecución y un 60 % en fase de redacción de proyectos. Al Defensor del Pueblo le parece que Adif está dando a esos planes el impulso necesario para cumplir con las medidas en ellos contempladas y, a su finalización, reducir las incidencias que provocan retrasos en el funcionamiento de la red de Cercanías de Madrid.

Durante el año 2019 han continuado recibiéndose escritos sobre la misma cuestión. Esta institución mantiene el seguimiento de los planes en ejecución y confía en que la situación mejore con la apertura del túnel de Recoletos, que une las estaciones de Atocha y Chamartín, y la normalización de sus servicios (18000426 y relacionadas).

Precio del tren Zamora-Madrid

Varias de las quejas recibidas en 2019 incidían sobre las tarifas que aplica Renfe a las rutas que unen Zamora con Madrid. El Defensor del Pueblo entiende que no es lo mismo vivir en un eje de comunicación de interés prioritario (Madrid-Barcelona, Madrid-Sevilla, por ejemplo) que en ejes con menor demanda, pero también ha de admitirse que no es aceptable un aislamiento de esas poblaciones, de manera que conduzca a la constitución de zonas deprimidas. Del resultado de la investigación seguida con la **Secretaría General de Infraestructuras** y con **Renfe,** deduce esta institución que Zamora no queda en situación de aislamiento, aunque ha de reconocerse que sí queda excluida del corredor Madrid-Castilla y León, en el que han sido declarados como obligación de servicio público algunos trayectos de media distancia que unen Madrid con Salamanca, Segovia, Valladolid, Palencia y León.

Debe considerarse también que la línea ferroviaria que une Madrid con Zamora y que llegará a Vigo, Santiago y A Coruña no está concluida, a espera de la finalización del tramo Zamora-Ourense. Por lo tanto, realizar una estimación real de su aprovechamiento y, con ello, del precio final, exige conocer cuál será la situación una vez se inaugure el nuevo trazado hasta Galicia. Todo ello, unido a las previsiones de liberación de los servicios de media distancia, hace razonable demorar la toma de decisión sobre la eventual declaración como obligación de servicio público del referido trayecto (19001214, 19003229, 19010323, y otras).

Necesidades vitales a bordo de un tren

A este respecto resulta muy ilustrativo el caso planteado por una ciudadana que decidió realizar un viaje a Barcelona desde Andalucía en AVE. La interesada indicó en el momento de adquirir su billete que necesitaba un respirador las 24 horas del día, lo que implicaba una conexión a la corriente eléctrica. En el trayecto de regreso no pudo disponer de enchufe en el AVE Madrid-Sevilla, y solo gracias a la colaboración de otros pasajeros y del revisor pudo permutar sus asientos por los del final de vagón, ubicados cerca de las tomas empleadas por el personal de limpieza.

El Defensor del Pueblo abrió una investigación con **Renfe,** que en su respuesta achacó el problema a un error de comunicación o de interpretación. También se indicaba que prácticamente el 90 % de la flota de alta velocidad dispone de enchufes y concluía señalando que cuando un pasajero viaja con aparatos médicos se le informa de que no puede garantizar el funcionamiento de los enchufes ante eventuales incidencias.

Teniendo en cuenta la redacción clara del escrito y la cronicidad de su enfermedad, esta institución considera que resulta difícil considerar que el error de comunicación fuera imputable a la interesada. Esta institución entiende que los protocolos deben de ser claros y ofrecer soluciones a los casos planteados, si en este supuesto la viajera plantea una necesidad, el personal de venta debe asegurarse de que esa necesidad esté cubierta. Si el protocolo lo prevé y el personal de venta no lo cumplió, entonces debería abrirse un procedimiento disciplinario con el resultado que conforme a derecho corresponda. Lo que esta institución no considera admisible es que Renfe dé por buena la formación de su personal y achaque el problema a un error, sin mayor consecuencia, cuando en este caso está en riesgo la vida de una persona.

Por tal motivo, se formularon dos sugerencias a Renfe, abrir diligencias informativas para aclarar los hechos denunciados e incoar, si procede, un expediente disciplinario, así como revisar el protocolo y la formación del personal para responder a demandas de viajeros con necesidades técnicas para su sustento vital (19014923).

Limitaciones temporales a la accesibilidad en una estación

Una ciudadana remitió su queja manifestando que al bajar del cercanías en la estación de Las Margaritas (Getafe, Madrid) no pudo hacer uso de la plataforma elevadora para personas con movilidad reducida, por tener limitado su horario de uso hasta las 22 horas. La limitación horaria solo aparece expuesta al público en la propia estación.

Iniciada la tramitación, la respuesta de **Renfe** informaba de que el uso de las plataformas para personas con movilidad reducida con la asistencia de personal se debe

solicitar al personal de la estación de manera presencial o a través del teléfono en el horario indicado en la estación.

Esta institución considera que los viajeros con movilidad reducida deben estar en condiciones de obtener información sobre la accesibilidad de las estaciones, y las limitaciones horarias o de cualquier otro tipo que se establezcan en cada una de ellas. Consultada en este caso la página de Renfe, resulta que figura un pictograma señalando como accesible la estación de Cercanías de Las Margaritas-Getafe, aunque no se hace mención a la referida limitación de horarios ni a la necesidad de solicitar ayuda del personal de servicio. Por tanto, un viajero diligente no habría obtenido la información necesaria para garantizar su movilidad por el interior de la estación y esa deficiente información puede conducir a una situación que impida la salida del andén del viajero con movilidad reducida. Por todo ello, esta institución ha dirigido a Renfe una Recomendación para que incluya tal información en su portal web (19004505).

14.3.4 Transporte por carretera

Familias numerosas con título expedido en otra comunidad autónoma

Una ciudadana planteaba en su queja que, a pesar de tener derecho a una tarifa especial en los billetes exprés al aeropuerto por su condición de miembro de familia numerosa, al tomar un autobús en la Terminal 2 del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas no se le aplicó tal tarifa, argumentando el conductor que debía de hacerlo a través de una máquina que solo reconoce documentos expedidos por la entidades prestadoras del servicio en la Comunidad de Madrid.

El Defensor del Pueblo abrió actuaciones y las respuestas recibidas, tanto del **Consorcio Regional de Transportes de Madrid** como de la **Empresa Municipal de Transporte de Madrid (EMT),** confirmaron que el medio para acreditar la condición de miembro de familia numerosa por parte de un viajero es la tarjeta de transporte público que ha de ser utilizada también en los casos de compra de billetes sencillos para beneficiarse del descuento previsto por tal supuesto.

El Defensor del Pueblo entiende que, dado que los billetes sencillos están pensados para usuarios ocasionales del transporte público madrileño, es lógico suponer que estas personas y quienes no residen habitualmente en la Comunidad de Madrid no dispongan de una tarjeta de transporte público con su perfil de usuario como miembro de familia numerosa, lo que no debería impedirle beneficiarse de un descuento mediante la presentación del título de familia numerosa o de la tarjeta acreditativa expedidos por su comunidad. Lo contrario supone que los residentes en España no tienen los mismos derechos en todas las partes de su territorio, lo que se opone a lo previsto en los artículos 39.1 y 139.1 de la Constitución. Por lo tanto, se ha dirigido a ambos organismos

una Recomendación para que corrijan esta práctica. La EMT ha comunicado que no se considera competente en materia de ordenación de los títulos de transporte y medios de pago, que estima que corresponde al consorcio regional, por lo que al cierre de este informe las actuaciones permanecen abiertas a la espera de la respuesta del consorcio (19011505).

Problemas de accesibilidad en los medios de transporte público

En el año 2019 han continuado recibiéndose quejas que transmiten los problemas de accesibilidad para las personas con movilidad reducida en los medios de transporte por carretera, tanto por los accesos de determinadas estaciones como por problemas en el interior de los vehículos.

Por su carácter global, merece la pena destacar una de estas quejas, en la que el interesado manifestó que la información acerca de la accesibilidad de los autobuses para personas con movilidad reducida es insuficiente y dispersa y apuntaba a la conveniencia de que las comunidades autónomas y el Ministerio de Fomento establezcan una información centralizada sobre itinerarios, empresas, precios, horarios y accesibilidad de autobuses.

El Defensor del Pueblo asume que el transporte colectivo de viajeros por carretera cuenta con más de 600 empresas que operan en el territorio español, con una distribución competencial que varía según los trayectos entre las distintas administraciones territoriales. Con todo, el diagnóstico del ciudadano resulta correcto y la mejora de esta situación no parece especialmente ardua, merced a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

Abierta la investigación con la **Oficina de Atención a la Discapacidad (OADIS),** en su primer informe, dicho organismo argumentó carecer de competencias sobre el asunto por tratarse del transporte de viajeros y también limitarse su actuación a la Administración General del Estado. Sin embargo, el Defensor del Pueblo entiende que no se está aquí ante una competencia de transporte, sino vinculada a la discapacidad y, en lo tocante a la distribución territorial de las competencias en materia de discapacidad, debe tenerse en cuenta que en la estructura del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social figura el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que tiene por finalidad asegurar la cooperación, coherencia, coordinación y colaboración entre las administraciones concernidas.

Por ello, se dirigió a la Oficina de Atención a la Discapacidad una Sugerencia para que tomase la iniciativa y promoviera las actuaciones necesarias para que la información acerca de la accesibilidad de las estaciones y los vehículos aparezca claramente reflejada para los viajeros en la información de la página web de cada empresa de

transporte, en los planos de cada línea, en la taquilla y demás medios que resulten idóneos para que con un logo distintivo el viajero conozca de antemano que medios de transporte y estaciones son accesibles y cuáles no, todo ello mediante una información homologada, reconocible y disponible a los viajeros. La OADIS, en su respuesta, ha comunicado que iniciaba los trámites para hacer efectiva la recomendación a través del Consejo Nacional de la Discapacidad. En principio se ha puesto fin a las actuaciones, sin perjuicio de su reapertura si transcurrido un tiempo prudencial no se observasen resultados (19010299).

14.3.5 Infraestructuras

En el año 2019 han continuado llegando quejas sobre el mal estado en que se encuentran algunos puntos de la red de carreteras, si bien en ocasiones la falta de respuesta por el ciudadano a la solicitud de documentación o información adicional ha impedido que se pudiera dar continuidad a las actuaciones (18018064, 19013879, 19018977).

Sin embargo, con otros casos sí ha resultado posible seguir el ritmo de mantenimiento y mejora de algunas carreteras en mal estado, así como su impacto sobre la seguridad vial.

Así, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con la **Secretaría General de Infraestructuras,** respecto de la carretera N-430 que une las provincias de Badajoz y Ciudad Real y que acumula 40 fallecidos desde 2006. En esta vía, llena de curvas y con el firme deteriorado, circulan de media diaria 4.500 vehículos ligeros y 1.200 camiones. El tramo Puebla-Luciana (Ciudad Real), de unos 45 kilómetros, parece ser el más peligroso. La Administración comunicó que estaba trabajando en proyectos de conservación necesarios para reordenar los accesos, mejorar intersecciones y rehabilitar las estructuras con mayor deterioro (19021229).

Otra actuación iniciada con el mismo organismo se centró en las consecuencias de los desprendimientos que se registran en el Desfiladero de La Hermida (Cantabria). En uno de estos episodios, la caída en la calzada de una roca de grandes dimensiones obligó al corte total del tráfico de una zona con alta presión turística. En el momento de elaboración del informe esta investigación de oficio continúa en tramitación (19020757).

También se siguió una investigación de oficio con la **Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-León Occidental,** que puso de manifiesto las medidas adoptadas para mejorar el deficiente estado de la A-66 (Ruta de la Plata) desde los kilómetros 205 a 145, en ambas direcciones, entre las localidades de Benavente (Zamora) y León. Según ha podido conocerse, ya están licitadas las obras para mejorar las condiciones y aumentar la seguridad viaria; durante los meses de septiembre y

octubre de 2018 se mejoraron nueve kilómetros en dirección León. Se trabaja en el saneamiento de la plataforma y en el fresado y reposición del firme. En lo que respecta a la provincia de Zamora, está elaborado y aprobado el proyecto para completar la rehabilitación del firme en todo el itinerario (19007194).

En el informe del año 2018 se hacía referencia a la actuación iniciada ante la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda** por la conversión de la N-432, que une Alcalá la Real (Jaén) y Granada, en la autovía A-81. Según la queja recibida, en esta vía se encuentra uno de los principales puntos negros de mayor riesgo de accidentes, especialmente en el término municipal de Alcaudete (Jaén). La secretaría de Estado informó de que el proyecto de rehabilitación superficial del firme en la plataforma de la N-432 fue aprobado en noviembre de 2016, pero que se licitará cuando las disponibilidades presupuestarias lo permitan. No obstante, aseguró en su informe que se actúa de forma constante en el firme mediante operaciones de bacheo (16000300).

Un vecino de Tarragona denunció la alta siniestralidad registrada en la N-340. Para mejorar la seguridad vial en el tramo señalado por el interesado, el Ministerio de Fomento amplió el número de rotondas en dicha vía y, con idéntico fin, se obligó al tráfico pesado a desviarse por la autopista AP-7, con peajes bonificados. Es en ese desvío obligatorio donde la rotonda de la carretera T-240 sobre la N-340, en el municipio de Torredembarra (Tarragona), viene sufriendo un corte parcial con el fin de que se pueda realizar dicho desvío de vehículos pesados, lo que supone una carga para los conductores que deben transitar por ese punto. El informe recibido indica que la Unidad de Carreteras de Estado en Tarragona está redactando un proyecto constructivo para conectar la salida de la N-340 con el peaje de la AP-7, lo que reducirá parte del problema. Al tiempo, la **Dirección General de Carreteras** del Ministerio de Fomento informa de que dentro del proyecto de prolongación de la A-7, en el tramo Mora-La Pobla de Montornés (Tarragona), actualmente en redacción, está prevista una rotonda de la carretera T-240 sobre la N-340 en Torredembarra que se espera pueda resolver definitivamente la cuestión (19012088).

Por último, se sigue también el ritmo de las actuaciones para la mejora de la seguridad vial en la N-120, donde se han repintado las marcas viales en varios tramos y se han construido pasos peatonales en la travesía de Razamonde, en el término municipal de Cenlle (Orense). También se ha ejecutado la conexión entre la N-120 y la N-536, entre las localidades orensanas de Sobradelo y El Barco de Valdeorras, mientras que se encuentra en fase de redacción el proyecto de la autovía A-75, entre Villamartín de la Abadía (León) y El Barco de Valdeorras (18017684).

15 MEDIO AMBIENTE

Consideraciones generales

Las administraciones deben velar por lo que es de todos, la tierra, el aire y el agua. El derecho a un medio ambiente adecuado obliga a ello, si de verdad se quiere entregar a las generaciones futuras un mundo con garantías. La sociedad ya no se conforma solo con la aplicación del principio de «el que contamina paga», sino que demanda nuevas acciones y medidas para luchar contra la contaminación.

15.1 DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA

El derecho de acceso a la información ambiental incluye el derecho a recibir la información solicitada en los plazos establecidos o a conocer los motivos por los cuales no es facilitada la información, total o parcialmente, o en la forma o formato solicitados (artículo 3 de la Ley 27/2006, por la que se regula el derecho de acceso a la información ambiental). Ello exige una resolución expresa por parte de la Administración, si bien, cuando la autoridad pública no posea la información requerida, deberá remitir la solicitud a la que la posea y dar cuenta de ello al solicitante (artículo 10.2 b) de la Ley 27/2006).

Esto último no ha ocurrido en el caso planteado por varios ciudadanos que se quejaron por la falta de respuesta de la **Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda de Galicia** a una solicitud referida al informe especial previsto en la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del Embalse de Caldas de Reis (Pontevedra). Este informe, según la DIA, debe emitirse cuando se presenten circunstancias o sucesos excepcionales que impliquen deterioros ambientales o situaciones de riesgo en la fase de construcción o en la de funcionamiento del embalse. La información pedida se justifica en el mal estado del agua del río Umia, debido a la existencia de una cianobacteria tóxica originada por la eutrofización del agua. Sin embargo, la consejería no comunicó a los solicitantes el traslado de la solicitud a **Aguas de Galicia,** como órgano competente para resolverla, pues la información debía obrar en su poder.

En este caso, el objeto de la solicitud constituye información ambiental de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.3 de la Ley 27/2006 en sus letras: a) sobre la eutrofización del agua y la posible afección a los espacios naturales; b) sobre vertidos y causas de la contaminación del agua; c) sobre medidas destinadas a proteger los elementos del medio ambiente, y d) sobre el estado de la salud de las personas, cuando se vea o pueda verse afectada por el estado de las aguas.

Sin embargo, la función de la consejería no acaba con la mera remisión de la solicitud al órgano competente de elaborar la información pedida. Si bien la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, atribuye al órgano sustantivo (en este caso Aguas de Galicia) la supervisión del cumplimiento de las declaraciones de impacto ambiental (y por tanto le corresponde elaborar el informe que la DIA exige y que los ciudadanos piden), dicha atribución no excluye lo previsto en el artículo 52 de la citada ley, según el cual el órgano ambiental podrá realizar comprobaciones y recabar información, para verificar el cumplimiento del condicionado de la DIA, así como evaluar el grado de implementación, los resultados de la evaluación practicada. Asimismo, el artículo 2 h) de la misma ley establece el principio de colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación.

A la vista de que existen evidencias de que Aguas de Galicia tampoco ha respondido a la solicitud de información e indicios de que ha podido no elaborar el informe que exige la DIA, el órgano ambiental debe intervenir para requerir al órgano sustantivo que elabore dicho informe, y así se ha sugerido a la consejería (19010614).

También por falta de respuesta a dos solicitudes de información, se ha seguido una actuación con la **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.** En este caso, se pedía un informe técnico sobre la evolución de la superficie de tres hábitats naturales de interés comunitario, uno de ellos prioritario, presentes en la Zona de Especial Conservación (ZEC) de las Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste de Madrid, incluida en el Parque Regional y en la Red Natura 2000. Ello constituye información ambiental, según el artículo 2.3 de la Ley 27/2006.

De acuerdo con esta ley, las solicitudes de información deben resolverse expresamente en el plazo de un mes, o a lo sumo dos, en el caso de que la información sea difícil de recabar por su volumen o complejidad. Por tanto, la consejería debería haber procedido a responder motivadamente la solicitud en ese plazo, suministrando el informe o, en caso contrario, explicando las razones que justificaran su negativa, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 27/2006. Así se ha sugerido que lo haga.

La Administración no está obligada a realizar estudios *ad hoc* para responder cualquier tipo de solicitud de información que le dirija un ciudadano, pero sí debe disponer de información necesaria para el ejercicio de sus competencias, lo cual ocurre en este caso respecto al seguimiento de los hábitats. Además de la reseña que se incluye en el epígrafe sobre espacios naturales en relación con el seguimiento y protección de estos hábitats, se ha sugerido a la consejería que suministre una copia del informe que se elabore y de las medidas que, en su caso, se tenga previsto adoptar para la conservación de dichos hábitats (18015899).

En una queja tramitada con motivo de un procedimiento sancionador de aguas con la **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir,** se ha analizado el alcance del derecho a identificar a los funcionarios públicos. Este derecho, que es manifestación del principio de transparencia que rige las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos, tiene por finalidad que los interesados puedan realizar un mejor seguimiento y ejercer mayor control sobre los procedimientos que les afectan; y, en caso de que la tramitación no se desarrolle con sujeción a los requisitos que establece el ordenamiento jurídico, puedan exigir responsabilidades a la Administración a que esté adscrito el personal afectado (artículo 20 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

No obstante, el derecho a identificar a los funcionarios responsables de la tramitación de un procedimiento no puede asimilarse, en todo supuesto, al derecho a obtener datos de carácter personal de un empleado público, tales como el nombre, los apellidos o el domicilio. Este tipo de identificación puede ser sustituida por otros medios, como un número de identificación, unas siglas u otros códigos de referencia, cuando existan circunstancias que justifiquen el mantenimiento del anonimato y, en particular, cuando concurran las razones enumeradas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Entre dichas razones se encuentran la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, o la garantía de la confidencialidad o la reserva y hasta el secreto requeridos en procesos de toma de decisión.

La aplicación de estos límites requiere una previa ponderación del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho a la protección de datos de carácter personal (artículo 15.3 de la Ley 19/2013); y la resolución en la que se decida otorgar o denegar el acceso debe ser motivada y proporcionada, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia, o no, de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Lo relevante para el interesado no es conocer los datos de carácter personal del empleado público, sino aquellos que permitan identificar el órgano que tramita el procedimiento y controlar que este se desarrolla con la diligencia debida. Si aprecia un comportamiento ilegal o negligente, el interesado puede pedir responsabilidad, disciplinaria e incluso patrimonial a la Administración, sin perjuicio de que esta, a su vez, exija de oficio responsabilidad disciplinaria al empleado público al que se impute la ilegalidad o negligencia. En realidad, el conocimiento de los datos personales de los empleados públicos tiene en casi todos los casos escasa eficacia práctica en beneficio del interesado y, por el contrario, puede ser en algunos supuestos origen de conflictos, e

incluso constituir verdaderos obstáculos para que los funcionarios actúen con objetividad, imparcialidad y neutralidad (17025536).

En materia de participación pública, esta institución recibe desde hace años quejas contra distintas confederaciones hidrográficas y órganos del Ministerio para la Transición Ecológica porque no facilitan la participación de los ciudadanos en el trámite de información pública a través de medios electrónicos. En 2018 se dirigió una Recomendación a la subsecretaría de dicho ministerio para que se aprobaran unas instrucciones que aseguraran una aplicación uniforme de lo dispuesto en los artículos 5.4 y 7 e) de la Ley 19/2013. Y no solo para que se permitiera la participación de los ciudadanos en el trámite de información pública a través de medios electrónicos, sino para que además pudieran acceder por esta vía a los documentos que integran el expediente, cuando la legislación sectorial al procedimiento aplicable (aguas, costas u otro) requiera la celebración de dicho trámite. A pesar de que la instrucción se aprobó y comunicó a las confederaciones hidrográficas, al cerrarse este informe se ha recibido una nueva queja porque la **Confederación Hidrográfica del Segura** no permite la participación a través de medios electrónicos en los procedimientos de concesión de aguas, por lo que se ha iniciado una nueva investigación (19016271). Sin embargo, la **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir** ha habilitado sistemas provisionales para facilitar la participación electrónica y también la **Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar,** en varias provincias (16017211 y 17007433).

15.2 EVALUACIÓN DE IMPACTOS. LICENCIAS MUNICIPALES

15.2.1 Evaluación ambiental de proyectos y autorización ambiental integrada

Esta institución lleva años recibiendo quejas de los ciudadanos por los olores provenientes del Parque Tecnológico de Valdemingómez (Madrid) (en adelante, PTV). Allí se ubican varias instalaciones de tratamiento de residuos, entre ellas vertederos, plantas de compostaje y biometanización, y una planta de tratamiento de biogás.

Se iniciaron actuaciones tanto con el **Ayuntamiento de Madrid,** titular de las instalaciones, como con la **Comunidad de Madrid,** Administración competente para ejercer los controles ambientales de las distintas instalaciones del parque. Las instalaciones se explotan por distintas empresas o UTE (unión temporal de empresas), mediante contratos de gestión de servicios públicos con el ayuntamiento. En unos casos se trata de contratos de gestión y en otros el contrato incluía además la construcción de las instalaciones.

Uno de los factores clave es el estudio de olores realizado por una empresa especializada, tras un encargo realizado por la Junta de Compensación del sector urbanístico de Valdecarros y el Ayuntamiento de Madrid. Este estudio se realizó a partir

de unas mediciones olfatométricas llevadas a cabo en el año 2015, aunque la fecha de publicación del estudio es de 2017. Se trata de un estudio bastante exhaustivo sobre los focos de olor de las distintas instalaciones del parque. Su resultado fue que las dos principales fuentes de olor del citado parque son el vertedero de Las Dehesas y la Planta de Tratamiento de Biogás (en adelante, PTB), por este orden.

La **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid** respondió que el vertedero de Las Dehesas contaba con una autorización ambiental integrada (AAI) de febrero de 2017. En dicha autorización se prevé la realización de un plan de minimización de olores y se dispone que, una vez realizado el estudio de olores y el plan de acción resultante, se analizará la posibilidad de incluir estas medidas en el plan de minimización de olores. En contraste con las restantes autorizaciones ambientales emitidas respecto de otras instalaciones existentes en el parque, en las cuales se prevé expresamente que las medidas se incorporarán al plan de minimización de olores de la instalación correspondiente, si bien tras una solicitud específica dirigida por la Administración al titular de la autorización.

Con respecto a la PTB, el 11 de marzo de 2012, la entonces directora general de evaluación ambiental dictó una resolución por la que no se consideraba necesario someter el proyecto de la PTB a ningún procedimiento de los regulados en la Ley 2/2002, de 19 de julio, de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid. Hasta el año 2018, la instalación funcionó sin autorización de emisiones a la atmósfera.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid informó que se tuvo en consideración la alegación del titular de la AAI del vertedero de Las Dehesas, debido a la antigüedad de las instalaciones (el proyecto data de 1997) y su complejidad, de ahí que la redacción de este apartado sea diferente respecto a las AAI de las otras instalaciones. Respecto a la solicitud al explotador de incorporación de las medidas en el plan de minimización, una vez obtenida la pertinente documentación de la Dirección General del PTV, su finalidad era la coordinación con el Ayuntamiento de Madrid en relación con la ejecución de las medidas, que pueden implicar la tramitación de nuevos contratos o modificación de los existentes por parte de dicho ayuntamiento para el diseño y ejecución de las citadas medidas.

Por otra parte, el 14 de junio de 2018 se emitió resolución de la Dirección General del Medio Ambiente por la que se otorga la autorización de emisiones a la atmósfera para la PTB. No se tiene constancia de que se haya realizado ningún control relativo a los posibles olores generados por la planta en cuestión. No consideró procedente iniciar un expediente sancionador.

Por su parte, el ayuntamiento informó que, en su opinión, los costes causados por las medidas de minimización de los olores producidos por la actividad deberían ser

asumidos por la corporación municipal como titular de la competencia del tratamiento de los residuos sólidos, salvo las medidas que suponen cambios en la operatividad de los procesos. Informa, además, que no ha sido posible la aplicación de cláusulas de penalización por ejecución defectuosa, a juicio de los servicios técnicos municipales.

Esta institución consideró que, respecto a la PTB, al menos desde los estudios olfatométricos realizados por el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación de Valdecarros (20 de enero de 2017) hay evidencias objetivas de un impacto en el medio ambiente que no fue considerado en la resolución del 2012 citada, cual es el de la emisión de olores. En este punto cabe traer a colación lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 21/2013, que regula la modificación de las condiciones de la declaración de impacto ambiental. Este artículo establece que las condiciones de la declaración de impacto ambiental podrán modificarse cuando durante el seguimiento del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental se detecte que las medidas preventivas, correctoras o compensatorias son insuficientes, innecesarias o ineficaces (apartado c). Este artículo es aplicable a este caso. En la citada resolución no se tuvieron en cuenta los impactos por la producción de olores. Impactos que el tiempo ha demostrado ser significativos, en especial en el caso del vertedero de Las Dehesas y en la PTB. Los estudios olfatométricos así lo demuestran. Como demuestran la insuficiencia de las medidas preventivas contenidas en la resolución.

Además, en las condiciones de la resolución se indica que, si se llevara a cabo algún cambio, modificación o ampliación del proyecto que pueda tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente, se requerirá una nueva evaluación caso por caso. En este sentido, y es necesario insistir en ello, el funcionamiento de la instalación se encontraba incluido dentro del proyecto, sin que se evaluara el impacto de los olores, que ha resultado ser muy significativo. Todo ello lleva a la conclusión de la necesidad de revisar la resolución de 11 de mayo de 2012, sometiendo la instalación en cuestión a un procedimiento de evaluación ambiental, ya sea ordinaria, ya sea simplificada.

Respecto de la autorización de emisiones a la atmósfera de la PTB, se remite esta institución al escrito dirigido a esa misma Administración el 5 de octubre de 2018, en el marco de la queja número 18003750, en cuanto a la obligación de contar con la autorización en la fecha establecida en la legislación vigente.

Con respecto a la AAI del vertedero de Las Dehesas, una alusión genérica a la antigüedad de la planta y a la complejidad de las instalaciones no es motivación suficiente para eludir el cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación. Por otra parte, el dejar a la decisión del explotador si aplica o no las medidas de reducción de olores vulnera la ley, y por lo tanto la autorización debe modificarse, en opinión de esta institución, en concordancia con las restantes autorizaciones emitidas respecto de otras instalaciones existentes en el PTV. Y, respecto a la solicitud específica a los titulares de

las AAI de las distintas instalaciones del parque, la posible complejidad de la relación contractual del explotador con el ayuntamiento no es motivo suficiente para hacer depender el cumplimiento de la normativa ambiental de la voluntad de los explotadores.

Respecto de la respuesta municipal, el propio ayuntamiento reconoció que no ha sido posible aplicar las cláusulas de penalización contenidas en el pliego, ya que se requiere la acreditación de la existencia de una ejecución defectuosa por parte del contratista y que tal ejecución se regule como tal en el conjunto de incumplimientos contemplado en el pliego, lo que no sucede en este caso. Esta institución ha expuesto que la relación contractual entre el consistorio y los operadores no empece de la necesidad de evitar incumplimientos de la normativa ambiental, prevenirlos mediante los medios que corresponda y, en caso de que se produzcan, penalizarlos. En este sentido, el ayuntamiento, en cuanto Administración prestadora del servicio, tiene una obligación general de velar porque los explotadores cumplan la normativa ambiental.

Por todo lo anterior, se ha sugerido a ambas administraciones que realicen una inspección de la PTB, de manera coordinada; y además, en el caso de la Comunidad de Madrid, que se revise la resolución de 11 de mayo de 2012, sometiendo la PTB al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos, ya sea ordinaria o simplificada, en virtud de los argumentos expuestos; se modifique la AAI relativa al vertedero de Las Dehesas, haciendo obligatoria la implantación de las medidas del plan de minimización de olores que se lleve a cabo, y se solicite a los titulares de las AAI del resto de las instalaciones del PTV que adopten las medidas correspondientes para el cumplimiento del plan de minimización de olores, de acuerdo con la redacción actual de las autorizaciones emitidas. Las actuaciones siguen en curso (17023564).

En materia de evaluación de impacto ambiental se ha prestado también especial atención al seguimiento de medidas compensatorias impuestas en la DIA por la destrucción de hábitats naturales como consecuencia de la ejecución de un embalse y a la evaluación de los préstamos, es decir de las canteras donde se obtienen los materiales necesarios para la construcción de infraestructuras.

Respecto a la primera de las cuestiones, **la Secretaría de Estado de Medio Ambiente** ha aceptado la Sugerencia sobre la presa de Mularroya (Zaragoza) y su impacto en el espacio natural de la Red Natura 2000 «Desfiladeros del Río Jalón», y ha remitido un informe detallado sobre el estado de ejecución de las medidas compensatorias previstas en la DIA del proyecto por su impacto negativo en el espacio. No obstante, se ha observado un retraso en algunas de las actuaciones, por lo que se ha instado a esa secretaría a que realice una estrecha supervisión de los trabajos en curso para implantar las medidas compensatorias en los plazos fijados para ello y, en todo caso, antes de que se produzcan daños significativos sobre el medio ambiente.

Además, se han puesto de manifiesto a la Administración las negativas consecuencias que puede tener para el adecuado cumplimiento de las condiciones impuestas en la DIA, la falta de recursos técnicos y humanos a los que la Administración alude. Los efectos de una evaluación ambiental rigurosa pueden quedar desvirtuados si la Administración no habilita los medios necesarios para verificar y, en su caso exigir, el cumplimiento de las DIA. El seguimiento compete principalmente al órgano sustantivo, pero ello no supone que el órgano ambiental se desentienda de dicha función, ni por falta de medios, ni por la complejidad técnica del proyecto; un proyecto que, sin embargo, el órgano ambiental evaluó en su momento, y al que impuso condiciones para corregir y compensar los efectos negativos sobre el medio ambiente.

Tanto la vigente Ley de evaluación ambiental, en su artículo 52.5, como las anteriores normas en la materia, atribuyen al órgano ambiental la facultad de realizar comprobaciones y recabar información para verificar el cumplimiento del condicionado de la declaración de impacto ambiental. Por tanto, el órgano competente para realizar esta función debería disponer de los recursos necesarios para ello. Es necesario que la secretaría de Estado asuma que su función como órgano ambiental no concluye con la formulación de la DIA, y que adopte las medidas precisas para cumplir adecuadamente con las funciones de seguimiento que la ley le atribuye (18004784).

La segunda cuestión se refiere a la evaluación ambiental de los préstamos. La construcción de una carretera requiere prever desde el inicio de la planificación la procedencia de los materiales necesarios para su ejecución. Los préstamos suponen la creación de una cantera, es decir una explotación a cielo abierto de extracción de los materiales, y normalmente se localizan en los terrenos situados en el entorno del trazado proyectado. Estas cuestiones deben definirse en el proyecto de construcción que se somete a evaluación ambiental, de manera que los impactos que genera la extracción de materiales se evalúen junto con el resto de las afecciones.

Con motivo de una queja referida a graves molestias por el polvo procedente de una cantera de extracción de áridos de Tabala, Zeneta (Murcia), identificada como préstamo 1, para la construcción de la Autovía del Reguerón, esta institución investigó su evaluación ambiental y el cumplimiento de las medidas de prevención y corrección de sus impactos. La ausencia de datos identificativos del préstamo en la DIA (extensión, localización exacta o volumen de extracción) impidió comprobar información básica de la explotación y su afección al medio ambiente. Identificar dichos datos es determinante para una correcta evaluación de los impactos y para la posterior restauración de los terrenos.

Para conocer los impactos del préstamo o las medidas preventivas y correctoras ha sido necesario acudir a otros documentos distintos de la DIA, como el plan de explotación elaborado por el técnico de minas o el plan de restauración del préstamo. Se

trata de unos documentos que no resultan accesibles al público en su mayor parte en la actualidad, salvo que se soliciten expresamente. La dispersión de las medidas preventivas y correctoras que deben adoptarse en el préstamo en diversos planes, autorizaciones e informes no se ajusta a los principios que rigen la evaluación ambiental, ni al contenido que se exige de la DIA (que es donde deben recogerse dichas medidas), ni aporta una mejora de ningún tipo al control ambiental de la explotación. Al contrario, lo dificulta, particularmente por parte de los ciudadanos. Por ello, se ha recomendado a la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda** que, en lo sucesivo, se incluyan en el Estudio de Impacto Ambiental los elementos que permitan identificar el préstamo (tales como la extensión, localización y el volumen de extracción) y la valoración de sus impactos sobre el medio ambiente; y que se proponga al órgano ambiental que incluya dicha caracterización en la DIA, junto con la identificación de las medidas preventivas y correctoras necesarias para corregir la contaminación por partículas y exigir que se respeten las distancias mínimas respecto a las viviendas y los niveles de ruido establecidos en la normativa.

Asimismo, se ha sugerido a esa secretaría de Estado que adopte las medidas para que el plan de restauración del préstamo se aplique sobre toda la superficie afectada por la actividad extractiva y que publique el programa de vigilancia ambiental y el listado de comprobación de las medidas en la sede electrónica del órgano sustantivo, de acuerdo con el artículo 52.2 de la Ley de evaluación ambiental. Finalmente, se ha realizado una Sugerencia conjunta a la secretaría de Estado y a la **Consejería de Medio Ambiente de la Región de Murcia,** respecto a sus competencias en materia de calidad del aire, para que realicen una inspección de la actividad extractiva, sancionen posibles irregularidades y adopten medidas complementarias correctoras de la contaminación si se detectan incumplimientos de los valores límite de partículas (18017367).

15.2.2 Impacto de las infraestructuras: carreteras, aeropuertos y ferrocarriles

Carreteras

Un caso relevante se ha planteado en la actuación seguida con la Administración estatal de carreteras acerca de si las infraestructuras estatales (en el caso estudiado, la CS-22 en Castellón de la Plana) deben cumplir los niveles de ruido previstos en la normativa autonómica, cuando estos son inferiores a los previstos en la legislación básica estatal.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de analizar la articulación de los títulos competenciales referidos a las infraestructuras de competencia estatal y las normas adicionales de protección en materia de medio ambiente de competencia autonómica. El criterio que podría extraerse es que a las infraestructuras estatales no les resulta exigible el cumplimiento de la legislación autonómica más protectora en materia

de ruido. Sin embargo, la anterior conclusión no impide a las administraciones públicas competentes en materia de infraestructuras y medio ambiente adoptar mecanismos de colaboración orientados a cumplir unos objetivos de ruido más beneficiosos para los ciudadanos. Al contrario, ello resulta aconsejable en virtud de los siguientes argumentos.

1. En materia de medio ambiente la política de la Unión Europea tiene como objetivo conseguir un nivel de protección ambiental alto. Así se recoge en la Directiva sobre ruido ambiental que se traspuso al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 37/2003. Esta política se basa en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga (artículo 191 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea-TFUE). Desde esta perspectiva, hay que tener en cuenta que los valores límite de ruido son valores máximos y que, según la ley, no es solo contaminación acústica la que se produce por la superación de esos valores límite, sino que también lo es la presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza. Las administraciones públicas tienen el deber de prevenir y reducir la contaminación acústica y, en particular (pero no solo) de evitar que se superen los valores límite establecidos en la ley y en su normativa de desarrollo (artículo 18, apartados 1 y 2 de la Ley 37/2003, del Ruido). Entre esa normativa de desarrollo se encuentra la dictada por la comunidad autónoma en ejercicio de su competencia ambiental de promulgar normas adicionales de protección del medio ambiente, y, por tanto, contra la contaminación acústica.

2. La concurrencia sobre un mismo espacio físico de competencias pertenecientes a diferentes administraciones públicas conlleva la imprescindible necesidad de establecer mecanismos de colaboración y coordinación (STC 5/2013, FJ 6). No en vano, dice el Tribunal Constitucional, «el principio de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas está implícito en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías; depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía» (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7). Este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales, como el caso de infraestructuras de competencia estatal y medio ambiente, «en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes

previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera» (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7).

La legislación prevé mecanismos de colaboración entre administraciones, como la promoción de convenios y acuerdos voluntarios de colaboración cuando incidan emisores acústicos diversos en el espacio y en supuestos de concurrencia competencial (artículo 11 del Real Decreto 1513/2005 por el que se desarrolla la Ley 37/2003, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental).

3. Como se refleja en la exposición de motivos de la Ley 37/2003, el mandato constitucional de proteger la salud (artículo 43 de la Constitución) y el medio ambiente (artículo 45 de la Constitución) engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica. Además, la protección constitucional frente a esta forma de contaminación también encuentra apoyo en algunos derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, como el derecho a la intimidad personal y familiar, consagrado en el artículo 18.1. La interpretación de los límites de los derechos debe realizarse de manera restrictiva y siempre con el sentido más favorable a la eficacia y esencia de tales derechos (STC 159/1986, FJ 6).

4. El interés general existente en el desarrollo de infraestructuras de transporte no justifica que su implantación y funcionamiento se realice ignorando una normativa válidamente aprobada por una comunidad autónoma, que establece un mayor nivel de protección ambiental en su territorio. Ni tampoco parece razonable asumir que los ciudadanos que residen en las proximidades de una infraestructura, en este caso en la Comunitat Valenciana, estén obligados a soportar mayores o menores niveles de ruido en función de que una carretera, para una intensidad de tráfico dada, haya sido promovida por la Administración estatal o por la Administración autonómica.

Dicho lo anterior, y partiendo de la base de que, con carácter general, es el titular de la infraestructura quien debe sufragar las medidas correctoras de la contaminación que genera, no sería irrazonable que la Administración autonómica que impone unos límites de ruido más protectores (y, por tanto, eleva el nivel de protección ambiental), o incluso la Administración competente en materia urbanística, contribuya a financiar las medidas que hayan de adoptarse. Más aún en el caso analizado, en el que los límites de ruido más protectores se aprobaron por la comunidad autónoma una vez formulada la DIA y respecto a viviendas aún no legalizadas en ese momento, cuya situación contraria al ordenamiento se toleró por la Administración urbanística.

Por tanto, si la Administración estatal considera que la comunidad autónoma, responsable de una legislación acústica más protectora, debe participar en la

financiación de las medidas para corregir el impacto acústico de la carretera, debe llegar a acuerdos con ella para reducir el ruido hasta alcanzar los objetivos de calidad acústica, en lugar de limitarse a aplicar los valores establecidos en las normas estatales y descartar unilateralmente la posibilidad de adoptar medidas más beneficiosas. No es admisible que la Administración titular de la carretera rechace las solicitudes de los ciudadanos para adoptar medidas contra la contaminación que genera la infraestructura, incluso admitiendo que podrían no cumplirse los valores establecidos por la normativa autonómica, sin promover una solución conjunta con administraciones.

Con estos fundamentos, se han dirigido dos Sugerencias a la **Dirección General de Carreteras** para que comprobara, con la participación de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana, si en el área donde se ubican las viviendas objeto de queja se cumplen los valores límite de ruido establecidos en la normativa autonómica por la circulación en la autovía CS-22; y para que, en caso de constatarse la superación de esos valores, promoviera la adopción de medidas para asegurar su cumplimiento bien incluyéndolas en el plan de acción en tramitación, bien a través un convenio con la Comunitat Valenciana y/o el Ayuntamiento de Castellón de la Plana u otro instrumento de colaboración análogo. En cualquiera de los casos, deben quedar identificadas las medidas necesarias para que se cumplan los objetivos de calidad acústica, el responsable para adoptarlas y sufragarlas y el plazo para implantarlas; y debe informarse adecuadamente de ello a los reclamantes.

La dirección general ha rechazado la Sugerencia, sobre la base de un informe de la Abogacía del Estado que, sin embargo, no concluye nada distinto a lo expuesto por esta institución, pues admite la posibilidad de suscribir convenios. También se rechaza la Sugerencia con el argumento de que debe asegurarse el mismo tratamiento de las infraestructuras estatales en todo el territorio porque lo contrario resultaría ineficiente desde el punto de vista de las inversiones estatales. Sin embargo, la Sugerencia planteaba expresamente que otras administraciones participaran en la adopción y financiación de las medidas necesarias para reducir los niveles de ruido hasta los previstos en la normativa autonómica, lo cual, desvirtúa la objeción (18017007).

En otro caso, referido al ruido que genera el tráfico en un tramo de la AP-6 en Guadarrama (Madrid), a pesar de haberse constatado el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, la Administración de carreteras aún no ha adoptado medidas eficaces para que esos objetivos se alcancen, aunque está prevista la instalación de pantallas acústicas en el nuevo plan de acción contra la contaminación acústica. La demora en la adopción de medidas resulta especialmente censurable, pues en el mapa de ruido y plan de acción anteriores ya se establecía la superación de los objetivos de calidad en ese tramo. Además, el plazo establecido en la normativa estatal sobre ruido

para que los objetivos ambientales se cumplan antes del 31 de diciembre de 2020 es un plazo máximo que, por tanto, no ha de agotarse necesariamente. La falta de actuación efectiva de la Administración para evitar que se superen los valores límite de ruido vulnera derechos reconocidos en la Constitución y obliga a reparar los daños causados a quienes sufren un ruido que no tienen que soportar.

Por otro lado, en el nuevo plan de acción no se identifica la Administración responsable de sufragar las medidas correctoras ni la fecha prevista para su implantación, lo cual debe hacerse conforme al anexo V del Real Decreto 1513/2005, por el que se desarrolla la Ley del Ruido, en lo referente a su evaluación y gestión.

La **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda,** pese a haber incluido el tramo objeto de queja en el plan de acción, ha objetado que no corresponde a la Administración General del Estado sufragar las medidas correctoras pues la parcela donde se ubica la vivienda del reclamante no estaba edificada en el momento de construirse la infraestructura. A ello debe oponerse que, de acuerdo con el artículo 2 a) del Real Decreto 1367/2007, el hecho determinante no es si la parcela está edificada o no, sino que la superficie del territorio reúna los requisitos establecidos en la legislación urbanística aplicable para ser clasificada como suelo urbano o urbanizado. Lo cual ocurre en el caso analizado, pues en el momento de realizarse las últimas actuaciones en la infraestructura que afectaban a la vivienda, ya estaban aprobadas las normas subsidiarias, que calificaban el suelo como urbano consolidado, lo que debería haberse tenido en cuenta a los efectos de proyectar las medidas correctoras de ruido necesarias.

Sin perjuicio de lo anterior, la preeminencia de las competencias estatales en materia de infraestructuras sobre el planeamiento urbanístico no significa que el ayuntamiento afectado por el ruido deba inhibirse. La vivienda que sufre el problema de ruido se ubica dentro del ámbito territorial del municipio de Guadarrama. En consecuencia, el ayuntamiento debe interesarse por instar la actuación de las administraciones competentes para solucionar el problema. Y ello, aunque las pantallas acústicas deban instalarse en otro municipio (el de Alpedrete, que, por lo demás, también se verá afectado por el ruido y puede intervenir en el estudio del asunto).

Además, en tanto se aprueba la zonificación acústica, las áreas acústicas vienen delimitadas por el uso característico de la zona y las normas establecen los objetivos de calidad acústica que deben cumplirse en cada área acústica (artículo 5.5 del Real Decreto 1367/2007). Teniendo en cuenta que la zona donde se ubica la vivienda del reclamante es de uso residencial y que la Administración responsable de la infraestructura admite que se incumplen los objetivos de calidad acústica, el ayuntamiento debe instar el cumplimiento del plan de acción y contribuir a agilizar el proceso dado que también tiene parte de responsabilidad en la situación generada. Así

la Ley del Ruido prohíbe que se otorguen licencias de construcción de viviendas si no se cumplen los objetivos de calidad acústica (artículo 20 de la Ley del Ruido). El ayuntamiento debería haberse asegurado de que se adoptaban todas las medidas necesarias para prevenir la contaminación y que no se superaba ningún valor límite, instando en caso contrario al titular de la infraestructura la adopción de las medidas necesarias. El ayuntamiento no debe promover desarrollos urbanísticos en zonas del territorio donde no es posible respetar la intimidad y la inviolabilidad del domicilio o hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y a un medio ambiente adecuado o a la salud. Pero la Administración de carreteras tampoco puede tolerar, con su inactividad (es decir, por no adoptar medidas efectivas para corregir el ruido), una infraestructura indefinidamente ruidosa.

Por ello, se ha sugerido a la secretaría de Estado que adopte y sufrague la instalación de las pantallas acústicas en el tramo donde se ubica la vivienda del reclamante y determine la fecha estimada para su implantación, previo estudio de la cuestión con el Ayuntamiento de Guadarrama con el fin de determinar su participación en la financiación de las medidas. Al **Ayuntamiento de Guadarrama** se le ha sugerido que preste su colaboración a la Administración de carreteras con el fin de habilitar los medios necesarios para que se instalen a la mayor brevedad las pantallas acústicas y se le ha recomendado que delimite las zonas acústicas existentes, atendiendo a los usos del suelo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 4.4 y 7 de la Ley 37/2003 (17007703).

Aeropuertos

En relación con el ruido generado por el funcionamiento del Aeropuerto Tenerife Norte, se ha planteado si la tramitación dada a la solicitud presentada por la reclamante para que se adopten medidas de aislamiento en su vivienda es la correcta. Sin entrar a discutir la corrección técnica de los informes acústicos realizados por la Administración, según los cuales, en el interior de la vivienda se cumplen los objetivos de ruido (y, por tanto, a su juicio no es necesario que AENA adopte dichas medidas), no se ha tramitado un procedimiento administrativo con las necesarias garantías de contradicción y defensa.

La ausencia de declaración formal de los instrumentos que deben servir para compatibilizar el ruido con los derechos de los ciudadanos (tales como la servidumbre acústica y un plan de acción aprobado por el Consejo de Ministros) y de un procedimiento administrativo que declare la existencia o inexistencia de un derecho a ser compensado, coloca a los ciudadanos que soportan el ruido en una situación de provisionalidad indefinida, carente de posibilidades de defensa cuando discrepen con la decisión de la Administración aeronáutica de no adoptar medidas correctoras en sus viviendas, en virtud de informes acústicos elaborados unilateralmente. Es una forma de

actuar que dificulta seriamente a los ciudadanos el ejercicio de acciones para protegerse del ruido. Sus posibilidades de defensa se hallan manifiestamente limitadas por la ausencia de un acto administrativo, dictado conforme a las normas de procedimiento común, que puedan recurrir. No parece que ello responda a un enfoque equilibrado para solucionar los problemas de ruido en el entorno de la infraestructura al que se refiere el artículo 4 de la Ley de Navegación Aérea, ni reduzca la inseguridad jurídica de los ciudadanos frente al ruido que genera y que la ley pretende corregir.

Esta institución ha dirigido una Sugerencia a la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda** para que tramite por los órganos competentes del Ministerio de Fomento la solicitud de aislamiento acústico presentada por la reclamante, a través de un procedimiento administrativo, conforme a la Ley 48/1960, de Navegación Aérea, Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, y Ley 49/2015, de régimen jurídico del sector público, pero no ha sido atendida (17026011).

Las quejas por el ruido procedente de bases aéreas militares no son infrecuentes. En lo referido a la contaminación acústica de la base de Zaragoza, esta institución sugirió a la **Secretaría de Estado de Defensa,** en primer lugar, que implantara un sistema de medición de ruido que permitiera controlar la contaminación acústica que genera el funcionamiento de la base aérea y supervisara el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica. La Sugerencia fue rechazada con argumentos injustificados, tales como que la difusión de los datos sobre ruido sería incompatible con la Ley 9/1968, sobre secretos oficiales. Es obvio que la resolución no se refiere a la difusión de la información, sino a la medición real del ruido que se produce. Su finalidad es que la Administración titular de la infraestructura controle el ruido que genera la base y, especialmente, el sobrevuelo de aviones militares en las urbanizaciones del entorno, de manera que tenga un conocimiento lo más exacto posible de los niveles de ruido que soportan los residentes y de su evolución, y pueda determinar si las medidas adoptadas son eficaces.

Por otro lado, aunque no es objeto de esta Sugerencia (aunque sí de otras anteriores), resulta difícil admitir que no es posible obtener, tratar y suministrar la información sobre ruido sin compatibilizar la protección de los secretos oficiales con el derecho de los ciudadanos a obtener información sobre contaminación acústica; de hecho la secretaría afirma que se la suministra al ayuntamiento, al menos con el detalle suficiente para que puede ejercer sus potestades urbanísticas. En todo caso, la Secretaría de Estado de Defensa no ha indicado los preceptos de la mencionada Ley 9/1968, que podrían verse afectados por el suministro de información a los ciudadanos, como exige el artículo 5 de la Ley 37/2003, del Ruido.

Otro de los argumentos aducidos por la Administración para rechazar la Sugerencia es que a la Administración militar no se le aplica la normativa de ruido,

cuestión que se viene rebatiendo desde hace años por el Defensor del Pueblo. Así, la exclusión contenida en la Ley del Ruido de las actividades militares está condicionada a la existencia de normativa específica. En tanto no exista esta regulación debe entenderse que se aplica la legislación general, pues las necesidades de la defensa nacional no suponen que las fuerzas armadas estén exentas del deber de velar por el ambiente adecuado, es decir no ruidoso, que se deriva del artículo 45 de la Constitución.

Si en los parámetros conforme a los cuales se define el derecho a un medio ambiente adecuado en materia de ruido, se prevé que una actividad se someta a una normativa específica, y esta no se dicta, no cabe pensar que dicha actividad queda exenta de regulación y, en consecuencia, pueda desarrollarse con niveles de ruido insoportables o desconociendo si los niveles de saturación acústica que se soportan rebasan el umbral a partir del cual puede ponerse en peligro su salud o suponen una exposición prolongada hasta el punto que vulnere su derecho a la intimidad.

El criterio de la Administración conduce a pensar que solo se avanzará en la medida en que la Secretaría de Estado de Defensa así lo decida discrecionalmente, eligiendo en cada caso las previsiones normativas que estime oportuno aplicar. Así, por ejemplo, puede decidir elaborar un mapa de ruido, como ha hecho, pero también puede optar por no medir *in situ* (en lugar de mediante simulaciones) la contaminación acústica que se produce ni corregirla eficazmente. Esta forma de proceder, no solo supone cuestionar la actuación de la Administración con sujeción al Derecho, sino que coloca a los ciudadanos en una situación de gran vulnerabilidad en cuanto a la defensa de sus derechos a un medio ambiente adecuado, a su intimidad personal y familiar en el domicilio y a su integridad física. También supone desconocer lo preceptuado por la Constitución española cuando impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente (artículo 45.2). Este precepto es un principio rector de la política económica y social y, por tanto, su reconocimiento, respeto y protección informa la actuación de los poderes públicos (artículo 53.3 CE). En virtud de dichos preceptos, la Administración de Defensa debería interpretar el ordenamiento jurídico de la forma más favorable al ejercicio de los derechos y, en defecto de legislación específica, aplicar la normativa de ruido, con las modulaciones que motivadamente procedan para la salvaguarda de los intereses de la defensa nacional.

En todo caso, ante la resistencia de la Administración de Defensa a aplicar la legislación de ruido, se le ha recomendado, con el fin de garantizar los derechos constitucionalmente protegidos, que inicie los trámites necesarios para la aprobación de la normativa de ruido aplicable a las actividades militares en la que se contemplen las especificidades necesarias para la salvaguarda de los intereses de la defensa nacional y

la supletoriedad de la legislación general de ruido de acuerdo con el artículo 2.2 b) de la Ley 37/2003, del Ruido. Esta Recomendación ha sido aceptada (17009435).

Ferrocarriles

Continúa la actuación iniciada ante **ADIF** por el ruido y las vibraciones soportadas en una vivienda del municipio de Leganés (Madrid) a consecuencia del paso frecuente de trenes. Tras realizarse nuevas mediciones en la zona afectada, ADIF ha señalado que la edificación será incluida en los trabajos de los Mapas Estratégicos de los Grandes Ejes Ferroviarios (3ª fase), que se están comenzando en la actualidad, y el inmueble va a ser integrado en una de las zonas de actuación de los correspondientes Planes de Acción.

Esta institución ha indicado a ADIF que la aprobación de un Plan de Acción no debe servir de excusa para demorar la adopción de medidas correctoras contra el ruido (artículos 12.5 y 18 de la Ley del Ruido). ADIF debe estudiar la procedencia de dichas medidas para prevenir y corregir la contaminación acústica, más aun si la aprobación del Plan de Acción no se va a producir a corto plazo, ya que los ciudadanos cuyas viviendas se ubican en las proximidades de las infraestructuras tienen el deber de soportar algunos de los efectos negativos que lleva aparejado su funcionamiento en razón de ese interés general, pero no están obligados a padecer indefinidamente la superación de los límites de ruido fijados en las normas, y las continuas demoras en la adopción de las medidas para paliarlo; especialmente si ello lleva aparejado daños a su salud o al medio ambiente, o supone una intromisión en sus derechos fundamentales a la integridad física, a la inviolabilidad del domicilio o a la intimidad personal y familiar (18011433).

15.2.3 Actividades clasificadas

En este apartado se abordan las quejas relacionadas con el sistema de controles ambientales llevados a cabo, principalmente, por la Administración municipal. Si bien los temas relativos a molestias por ruido son tratados en el epígrafe de «Contaminación Acústica», aquí se presentan asuntos relacionados con explotaciones agrícolas, ganaderas, u otras actividades que ocasionan malos olores, ruidos, plagas de insectos o roedores, que generan problemas de insalubridad y de difícil convivencia vecinal.

Persisten los problemas detectados, en años anteriores, en el funcionamiento de los servicios municipales en el control de actividades molestas. Vuelve a observarse cierta demora a la hora de acometer las inspecciones solicitadas para comprobar si la actividad se ajusta a la licencia otorgada o si se han adoptado las medidas correctoras o cautelares establecidas en su día por la Administración.

Han debido retomarse las actuaciones con el **Ayuntamiento de Lezuza** (Albacete) pues el titular de la instalación de cebadero de corderos que produce molestias a los vecinos por olores, insectos y vertidos líquidos no ha cumplido la resolución de la alcaldía por la que se ordenaba el cese de la actividad. La resolución se fundaba en la ausencia de licencia de actividad y en su incompatibilidad con el planeamiento. Además, la instalación está situada a menos de 500 metros del casco urbano, lo cual impide aplicar medidas correctoras eficaces. Todo ello imposibilita la legalización de la instalación.

Para cumplir la orden de clausura, el ayuntamiento otorgó un plazo de ocho meses, que venció en 2018 y que no ha sido atendido. El carácter ejecutivo de la orden significa que, una vez tramitado el procedimiento de restauración de la ordenación territorial y urbanística, aquella debe ser cumplida por el destinatario en el plazo otorgado, en caso contrario, la Administración deberá suplir la actividad del obligado mediante ejecución forzosa, por lo que se ha sugerido al ayuntamiento que inicie el procedimiento contra el titular de la explotación ganadera (15011211).

Otro caso similar, se ha dado en una explotación ganadera en el municipio de Abanilla (Murcia), que produce molestias por malos olores a una pedanía cercana. La actividad ganadera carece de autorización municipal y el ayuntamiento ha tardado en reaccionar, pese a las denuncias presentadas por los vecinos.

Esta institución ha indicado al **Ayuntamiento de Abanilla** que está obligado a inspeccionar y vigilar las instalaciones o actividades en su término municipal y descubrir las no autorizadas, conforme al artículo 126.3 de la Ley 4/2009, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia. El titular de una actividad no tiene derecho a desarrollarla si no cuenta con las autorizaciones pertinentes (artículo 138.2 y 152.2 a) de la Ley 4/2009) y los vecinos no tienen que soportar las molestias que genera. Además, según los artículos 140 y 141 de la Ley 4/2009, el ayuntamiento cuando tenga conocimiento de la existencia de una actividad no autorizada, y sin perjuicio de la iniciación de un procedimiento sancionador, tiene que requerir al titular de la explotación para que inicie la legalización de su actividad en el plazo de dos meses u ordenará el cese de la actividad o instalación, si esta no fuera posible o se denegase. El ayuntamiento ha informado de que se han cursado los procedimientos oportunos al titular de la actividad y se ha legalizado la explotación, estableciéndose un nuevo emplazamiento más adecuado para corregir las molestias (18004728).

15.3 RECURSOS NATURALES

15.3.1 Protección y conservación de los espacios naturales

Ha suscitado gran preocupación la situación de degradación ambiental del Mar Menor (Murcia), aunque esta institución, por el momento, solo ha podido solicitar información a la fiscalía, con el fin de conocer si van a iniciarse actuaciones judiciales (19020433).

En materia de parques nacionales, espacios de alto valor ecológico cuya conservación merece una atención preferente por la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su fauna o flora, deben reseñarse dos actuaciones referidas a Doñana (Huelva) y Monfragüe (Cáceres). En el primer caso, la **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir** ha aceptado la Sugerencia y ha iniciado el procedimiento previsto en el texto refundido de la Ley de Aguas para declarar acuífero sobreexplotado las masas de agua subterránea de Almonte, Rocina y Marismas (17012981).

En relación con el Parque Nacional de Monfragüe, se sigue una actuación cuyo objeto es comprobar el respeto a la prohibición de la caza deportiva y comercial en los parques nacionales establecida por la legislación básica estatal y si la actividad cinegética que se realiza anualmente es compatible con dicha prohibición o, en su caso, puede calificarse como control de poblaciones. Los resultados de la investigación se incluirán en un próximo informe (18013460).

También se han desarrollado actuaciones respecto a los espacios protegidos que integran la Red Natura 2000. Las comunidades autónomas son las administraciones competentes para determinar las medidas de conservación necesarias en los espacios terrestres, de acuerdo con las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes. Así, les corresponde aprobar los planes de gestión en los que se incluyan los objetivos de conservación del lugar y medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable (artículo 46.1 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). Los planes de gestión deben incluir también las actuaciones de seguimiento de la evolución del espacio y deben disponer de datos actualizados sobre el estado de conservación de los hábitats.

En el plan de gestión de la Zona de Especial Conservación de las Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste de Madrid, se recogen detalladamente las funciones de seguimiento que corresponden a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad. Además, el plan obliga a mantener una superficie de cada uno de los tipos de hábitats de interés comunitario en el espacio protegido, con una variación del ±2 % de dicha superficie, lo cual requiere disponer de información actualizada sobre la evolución de los hábitats.

Las administraciones están obligadas a adoptar medidas para evitar el deterioro, la contaminación y la fragmentación de los hábitats y las perturbaciones que afecten a las especies fuera de la Red Natura 2000, en la medida que estos fenómenos tengan un efecto significativo sobre el estado de conservación de esos hábitats y especies. Se trata, por tanto, de una segunda razón que avala el deber de la consejería de disponer de datos sobre el estado de conservación de los hábitats señalados, con el fin de decidir, si la evolución resulta negativa, las nuevas medidas que deban adoptarse. Si se constatara la evolución desfavorable de un determinado hábitat deberá plantearse la ampliación de la superficie de la ZEC a otros terrenos donde los hábitats que motivaron su designación se encuentren presentes. Este parece ser el caso de una parcela no incluida en la ZEC, en la que existe una especie de planta propia de saladares interiores (el coralillo) característica de un hábitat de interés comunitario (el 1310).

Por estas razones, se han dirigido dos Sugerencias a la **Consejería** de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, para que inicie con carácter inmediato el estudio de la evolución y estado de conservación de los hábitats de interés comunitario señalados en la ZEC; y para que, si del estudio se concluye una evolución negativa de los hábitats que impida mantenerlos en un estado de conservación favorable, y en todo caso, si se superan los porcentajes de variación de superficie establecidos en el Plan de Gestión, se identifiquen las causas de la degradación y se adopten las medidas necesarias para garantizar la recuperación de los hábitats. En este supuesto, deberá valorarse la inclusión en la Zona de Especial Conservación de otros terrenos donde dichos hábitats se hallen presentes.

Debe señalarse también que, respecto a la parcela no incluida en la ZEC donde está presente el coralillo, se han denunciado por la asociación reclamante posibles afecciones por avenidas de agua sin depurar procedentes del colector de Valdemoro. La consejería, tras tener conocimiento de la denuncia, no puede limitarse a aconsejar a la citada asociación que lo denuncie ante la Administración competente para la gestión del colector. La consejería, encargada de la gestión del espacio y de la aplicación del plan de gestión, debe promover la cooperación entre administraciones para garantizar el cumplimiento de los objetivos del plan en su entorno próximo. A tales efectos, el decreto que aprueba el plan de gestión establece el deber de la consejería de actuar para minimizar los efectos de la contaminación, específicamente por aguas residuales urbanas y prevé que se establezcan procedimientos y protocolos de colaboración. Por este motivo, se le ha sugerido que realice una inspección con el fin de comprobar si las avenidas de aguas sin depurar procedentes del colector de Valdemoro afectan significativamente al hábitat 1310 e inste a la Administración titular del colector las medidas precisas para que cese la afección (18015899).

15.3.2 Montes y vías pecuarias

A raíz de una queja, se ha estudiado la compatibilidad de usos cinegéticos y pascícolas en el monte denominado Terrenos del Embalse de Puente Nuevo, en Espiel (Córdoba), un monte de utilidad pública, titularidad de la **Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.** La reclamante se quejaba de que el organismo de cuenca no autorizaba el pastoreo, pues daba prevalencia a la caza. La confederación hidrográfica, como titular del monte y de sus aprovechamientos, dispone de cierta discrecionalidad para su gestión. En el caso planteado, el monte dispone de un proyecto de ordenación en vigor y de un plan técnico de caza, conforme a los cuales podría admitirse que en la actualidad no resulte conveniente compatibilizar la caza con el aprovechamiento ganadero de los pastos. No obstante, ya que la vigencia del plan técnico de caza estaba próxima a su fin, se ha instado al organismo a que tenga en consideración en la redacción del próximo, que las normas reguladoras del patrimonio natural, de los montes y de la caza no presuman la incompatibilidad de los usos cinegéticos y agropecuarios; y que el plan de gestión del monte recomienda la autorización de aprovechamientos ganaderos, por contribuir a reducir la cantidad de combustible (y con ello a la prevención de incendios forestales) y a la mejora de los pastizales siempre y cuando se respete la capacidad de carga del ecosistema. Asimismo, se trata, según el Plan de Gestión, de una solución que pondrá fin al pastoreo ilegal en ese monte (18007401).

15.3.3 Fauna y flora

Debe destacarse la actuación realizada con el **Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad de Aragón,** a raíz de la difusión a través de los medios de comunicación y de las redes sociales de unas imágenes en las que se mostraba cómo un zorro era tratado con extrema brutalidad y crueldad hasta su muerte. Las actuaciones se han dado por finalizadas tras concluir la Administración el procedimiento sancionador e imponer una multa al infractor (19003181).

Esta institución quiere llamar la atención sobre la necesaria modificación del artículo 337 del Código Penal, que excluye expresamente del tipo de maltrato animal a aquellos que viven en estado salvaje, como es el caso del zorro. Los animales que viven en este estado están protegidos por el artículo 45 de la Constitución, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales (entre los que, a falta de otra expresión más acertada, deben entenderse incluidos los animales salvajes), con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente. Asimismo, el apartado tercero del citado artículo contiene un mandato directo al legislador para que establezca sanciones penales y obligue a reparar el daño a aquellos que hagan un uso irracional de los recursos. De

aquí se derivaría la necesidad de que el Código Penal contemplara el delito de maltrato animal también respecto de la fauna salvaje.

También se ha iniciado una actuación de oficio por la muerte de cuatro linces en los montes de Toledo, actualmente en curso (19018788).

Asimismo, deben destacarse tres actuaciones en materia de protección de las aves. La primera de ellas se refiere a la inclusión de la tórtola común *(Streptopelia turtur)* en el Catálogo nacional de especies amenazadas.

A raíz de una queja referida, entre otras cuestiones, a la caza de la tórtola común en Galicia, el Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento de la existencia de un dictamen del Comité Científico asesor del Comité de Flora y Fauna Silvestres de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad favorable a la inclusión de esta especie en el catálogo, con la categoría de vulnerable. Dado que la misión principal del comité es aportar la fundamentación técnica que acredite el estado de conservación de las especies cuya protección se pretende, se inició una actuación de oficio con la **Secretaría de Estado de Medio Ambiente,** con el fin de conocer el estado de tramitación para su inclusión. Tras el inicio de un procedimiento de infracción del derecho comunitario por esta cuestión, y con el fin de evitar duplicidades, se concluyó la actuación, si bien se recordó a la secretaría de Estado que la inclusión o no de una especie en el catálogo obedece a criterios científicos, según el artículo 56 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; y que si bien el dictamen del mencionado Comité Científico puede no ser vinculante, el órgano que resuelve el procedimiento de inclusión solo podrá apartarse de su propuesta con una resolución motivada, basada en la existencia de una mejor información científica sobre su estado de conservación.

Asimismo, se puso de manifiesto a la secretaría de Estado, ante su afirmación de que las comunidades autónomas no se habían mostrado en general favorables a la inclusión de la tórtola común en el catálogo, que varias de ellas habían aprobado una moratoria para la caza de esta especie para la temporada 2019-2020, a la vista de las condiciones desfavorables de conservación; y que las competencias de gestión en materia de medio ambiente y de caza que corresponden a las comunidades autónomas no desplazan la estatal de incluir las especies en el catálogo (19011957).

La segunda actuación ha tenido por objeto comprobar el grado de aplicación del Real Decreto 1432/2008, que establece las prescripciones técnicas que deben reunir las líneas eléctricas de alta tensión ubicadas en zonas de protección con el fin de evitar la muerte de aves por electrocución y por colisión. Ambas son las causas más frecuentes de mortalidad no natural de avifauna en nuestro país.

La actuación se ha seguido con ocho comunidades autónomas, además de Ceuta y Melilla. Esta institución ha advertido graves demoras en la aplicación de la norma, que no se justifican en las dificultades técnicas aducidas por las administraciones y referidas a los problemas para identificar a los titulares de las líneas y falta de personal para comprobar si las líneas se adaptan o no al contenido de la norma. Puesto que dichas razones son manifiestamente insuficientes para justificar una demora de varios años en la ejecución de actuaciones, algunas de las cuales debían acometerse en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la norma, el Defensor del Pueblo ha dirigido a las consejerías competentes distintas resoluciones sugiriendo, según los casos: 1º, que se complete y publique el listado de zonas de protección en las que los tendidos eléctricos deben adaptarse a las prescripciones del real decreto; 2º, que se apruebe y publique el listado de líneas eléctricas que no se ajustan a dichas prescripciones y que se notifique a sus titulares, para que presenten los proyectos de adaptación, y 3º, que se coordinen los órganos competentes en materia de protección de la naturaleza y energía para exigir el cumplimiento de la norma (por todas, 18014615).

La tercera actuación en materia de protección de la avifauna se ha seguido en una queja relacionada con las diferencias entre el régimen de control preventivo que establece la legislación andaluza respecto al tiro de pichón y la paloma a brazo y otras modalidades de tiro a aves vivas.

Así, conforme al artículo 4.2 b) de la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales de Andalucía, están prohibidas las competiciones de tiro de pichón, salvo las debidamente autorizadas por la consejería competente en materia de deporte y bajo el control de la respectiva federación (la Federación Andaluza de Tiro al Vuelo). Según la Consejería de Educación y Deporte, cualquier otra especialidad de disparo a animales vivos distinta del tiro de pichón (paloma a brazo o también la caza lanzada de codorniz), corresponde a la Federación Andaluza de Caza, y su actividad no está sujeta a autorización administrativa previa por parte de la Administración deportiva.

Esta institución ha intentado averiguar las razones que justifiquen los motivos por los que prácticas muy parecidas, en las que un tirador que emplea armas de fuego para abatir palomas que se lanzan al aire (en el tiro al pichón, lanzadas por un tubo disparador y en la paloma a brazo, por una persona que busca el fallo del tirador) tienen un régimen jurídico distinto y su cumplimiento se controla por federaciones distintas. Aún más parecido al tiro de pichón es el caso de la caza lanzada de codorniz (esta última también sometida al control de la Federación de Caza), donde también se utiliza un tubo disparador y, sustancialmente, solo varía la especie empleada. Más allá de los criterios fijados por el Consejo Superior de Deportes, no se han hallado razones sustantivas que avalen dicha distinción (por la calificación jurídica de las especies que se utilizan, el lugar donde se practica, las armas o medios de abatimiento empleados, u otras).

Lo que sí puede concluirse con claridad es que la prohibición contenida en el artículo 4.2 b) de la Ley de Protección de los Animales de Andalucía de practicar el tiro de pichón pierde en gran medida su efectividad en cuanto a la protección animal se refiere si: 1º, la Consejería de Deporte puede autorizar todas aquellas competiciones que se le solicite sin ningún tipo de condición; y 2º, prácticas similares al tiro de pichón, como la paloma a brazo y, sobre todo, la caza lanzada de codorniz (que también emplea maquinaria), no se entiendan incluidas en dicha prohibición, al considerarse modalidades de caza deportiva. Este precepto, tal y como parece interpretarse y aplicarse por la Administración, no sirve a las finalidades de la ley, si lo que se busca es regular las condiciones de protección y bienestar de los animales.

La finalidad del precepto citado es prohibir el tiro de pichón y que, limitadamente y con controles adecuados, se autorice. Si se hubiera pretendido simplemente someter a autorización el ejercicio de la actividad, habría bastado con exigir una autorización, sin necesidad de establecer previamente la prohibición. Siguiendo esta interpretación (es decir, que la práctica de tiro al pichón debe autorizarse excepcionalmente), la Administración debería regular las condiciones en las que debe otorgar la autorización e incluso fijar un número de autorizaciones limitado. Que la práctica se realiza de forma generalizada se desprende de la respuesta de la **Consejería de Educación y Deporte,** que se refiere a la celebración de numerosos campeonatos.

No obstante, el artículo citado menciona exclusivamente el tiro de pichón y no la caza lanzada de codorniz, que tiene su reglamentación específica y está reconocida como modalidad deportiva (de caza) distinta, lo cual plantea serias dudas sobre la posibilidad de que la autorización prevista en el citado artículo pueda extenderse a modalidades distintas de la expresamente mencionada, aunque sean prácticas deportivas. Lo que parece claro es que el precepto tal y como está redactado y es interpretado y aplicado por la Administración, queda desvirtuado.

Prueba de ello es también que existe una considerable confusión respecto a la regulación de estas actividades y de las especies que se emplean. La consejería calificó inicialmente como domésticas a las palomas bravías y zuritas; luego dijo que son animales de renta. Esta calificación es importante porque los animales domésticos no se pueden cazar por ley, lo cual impediría que dichas especies se emplearan en la paloma a brazo. Sin embargo, la cuestión no queda zanjada, pues la **Dirección General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos** califica en su escrito a dichas especies como «variedad doméstica». Además, la dirección general, tras afirmar que el tiro de pichón no es una actividad de caza, porque no se ajusta a la definición de la Ley 8/2003, de la flora y la fauna silvestres, con ese mismo argumento incluye entre las modalidades de tiro al vuelo (y no de caza) la codorniz lanzada a máquina.

Con lo anterior se quiere reflejar que existe una notable confusión en cuanto a la regulación y aplicación del régimen jurídico de estas actividades que impide conjugar de una manera razonable el ejercicio de las distintas modalidades deportivas y su control con la protección de los animales.

El preámbulo de la Ley 11/2003 constata la proliferación en las últimas décadas de un sentimiento de protección, respeto y defensa de la naturaleza en general y de los animales en particular, hasta el punto de convertirse en un asunto de índole cultural que importa al conjunto de la ciudadanía. Los estudios realizados, dice el preámbulo, sobre las capacidades sensoriales y cognoscitivas de los animales no han dejado duda sobre la posibilidad de que estos puedan experimentar sentimientos como placer, miedo, estrés, ansiedad, dolor o felicidad. De otra parte, continúa la exposición de motivos, la constatación de estos datos ha generado, desde mediados de los años sesenta, un importante replanteamiento ético en torno a la posición del hombre frente a los animales, con el objetivo fundamental de esclarecer dónde se halla la difusa frontera entre la protección de los animales y los intereses humanos.

Lo anterior es reflejo, entre otras normas, de lo dispuesto en el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que define a los animales como seres sensibles, y establece el deber de los Estados miembros de respetar las condiciones de bienestar animal en determinadas materias (agricultura, pesca, etc.) y al mismo tiempo compatibilizarlas con las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional.

Ante la sensibilización creciente por parte de los ciudadanos y la reclamación de que se adopten mecanismos que garanticen la defensa de los animales y la progresiva evolución del ordenamiento jurídico hacia una mayor protección, cabe plantearse si prácticas como la caza lanzada con empleo de maquinaria, ya sea tiro de pichón o de codorniz, son compatibles con la salvaguarda de dichos intereses. La práctica de tiro de pichón y otras modalidades de tiro que implican el empleo de maquinaria conllevan un considerable grado de sufrimiento para las aves antes de ser abatidas y hace difícil de comprender la subsistencia de dicha modalidad «deportiva», especialmente si se tiene en cuenta que existen otras como el tiro al plato que no implican el empleo de aves vivas. Además, parece existir poco control respecto al destino de las aves que son abatidas, pero no mueren, es decir, las que quedan heridas, lo cual, salvo error, no se contempla ni en los reglamentos que regulan cada modalidad, excepto a los efectos de calcular las puntuaciones en la competición.

La Consejería de Educación y Deporte ejerce la tutela sobre todas las federaciones deportivas andaluzas, sean de tiro de pichón o de caza (artículo 62 de la Ley del Deporte de Andalucía) y debe velar por los intereses generales que dichas federaciones tienen atribuidas. Entre dichos intereses, se encuentra el de no agravar

innecesariamente los daños a los animales que se emplean en estas prácticas. Si la competencia de la consejería, como esta pretende, se refiere a cuestiones «de normativa deportiva» y no alcanza la protección animal, deberá colaborar con el órgano competente en esta materia, que también lo es de caza (la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible) para que, si se opta por seguir permitiendo esta actividad, durante las competiciones no se produzcan daños injustificados a los animales (por ejemplo, respecto a aves abatidas que no mueren). Además, el Reglamento del Tiro al Vuelo establece que el incumplimiento de cualquiera de las exigencias y requisitos señalados en el artículo 4 del Reglamento Técnico, podrán dar lugar a la incoación al club o sociedad del correspondiente expediente disciplinario.

No se entiende que la Consejería de Educación y Deporte carezca de competencia alguna respecto al bienestar de las aves cuando es la Ley de protección de los animales la que prohíbe el tiro al pichón y quien habilita a esa consejería para su autorización. Por tanto, debe valorar la posibilidad de sujetar el ejercicio del tiro de pichón a un control más riguroso y coordinarse con la competente en materia de bienestar animal, para que condiciones similares se impusieran al menos al ejercicio de las modalidades de tiro a aves que impliquen el uso de maquinaria.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha dirigido a la Consejería de Educación y Deporte dos Sugerencias. La primera, que promueva, junto con la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, la elaboración de un proyecto para la modificación del artículo 4.2 de la Ley 11/2003, con el fin de prohibir totalmente el tiro al pichón y otras prácticas asimilables, en todo caso de aves lanzadas con máquina; o bien prohibirlas con la posibilidad de que puedan ser autorizadas excepcionalmente, y fijar las condiciones que deben cumplirse para que la autorización pueda otorgarse.

La segunda Sugerencia, formulada para el caso en que no se prohíba el tiro al pichón y otras prácticas de caza lanzada con maquinaria, consiste en que se acuerde con la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible una interpretación uniforme de las modalidades de disparo a aves vivas que deben ser autorizadas conforme al artículo 4.2 de la Ley 11/2003; las condiciones que deban imponerse en la autorización para evitar el sufrimiento animal innecesario, incluidas las aves que quedan heridas; el régimen de inspecciones que deba aplicarse, y el sometimiento del procedimiento de autorización a información pública (19007339).

En la actualidad, continúa en trámite la actuación de oficio promovida ante seis comunidades autónomas sobre las medidas establecidas para el control, gestión y erradicación de las especies exóticas invasoras (EEI) presentes en su territorio, prestando una especial atención a aquellas especies que fueron incluidas en el catálogo tras la sentencia dictada por el Tribunal Supremo nº 637/2016, como son la carpa común, la trucha arco iris, el alga wakame, el hongo quítrido de los anfibios, el

tupinambo, el arruí murciano y el cangrejo rojo. Las diferentes administraciones han ido informado sobre las actuaciones que año tras año han ido aprobando, en la mayoría de los casos, a través de las órdenes de veda para la caza o la pesca y, también, ha señalado que la erradicación de algunas de estas especies resulta prácticamente imposible por el grado de invasión que han alcanzado.

Las EEI representan una de las cinco causas principales de pérdida de biodiversidad. Y, en ese sentido, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), establece entre sus principios la conservación y restauración de la biodiversidad y de la geodiversidad mediante la conservación de los hábitats y de la fauna y flora silvestres, y la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, en particular, de las especies y de los ecosistemas, su conservación, restauración y mejora; y evitar la pérdida neta de biodiversidad (artículo 2). Además, la ley, en su artículo 5, contempla como un deber de los poderes públicos el identificar y, en la medida de lo posible, eliminar los incentivos contrarios a la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad; y prevé que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats (artículo 54), aunque se regulan unas excepciones a estas obligaciones pero se hace con toda clase de cautelas y de una forma muy restrictiva (artículo 61).

El artículo 54.1 parte de un principio fundamental que obliga a los poderes públicos a conservar de forma sostenible la fauna y la flora autóctonas del territorio español. Por lo tanto, las actuaciones contrarias deben ser interpretadas y llevadas a cabo, en su caso, con el carácter más restrictivo posible, y basándose en todos los casos en el principio de precaución, que en este caso debe centrarse en una gestión adecuada de las especies exóticas invasoras y de los efectos que esta gestión tenga sobre la fauna y flora autóctonas. En este sentido, la regulación general sobre especies exóticas invasoras tiene un carácter preventivo y su finalidad última respecto de las especies ya introducidas en el medio natural es la erradicación. Además, parte de una prohibición general de la presencia de estas especies en los ecosistemas españoles, aunque se establezcan varios regímenes excepcionales (artículo 64.5 y 64 ter), que deben respetar la conservación de las especies silvestres autóctonas.

Las especies exóticas invasoras son aquellas que se introducen o establecen en un ecosistema o hábitat natural o seminatural y que son un agente de cambio y amenaza para la diversidad biológica nativa, ya sea por su comportamiento invasor, o por el riesgo de contaminación genética (artículo 3.13 de la LPNB). Se ha llamado la atención sobre el carácter de amenaza que supone la introducción de una EEI, en relación con la

biodiversidad y la fauna y flora autóctonas, con independencia de cuando haya sido el momento de su introducción o establecimiento en un ecosistema concreto. Aunque el texto de la LPNB hace una doble distinción en este caso: por una parte, se refiere a la prohibición de introducir EEI con carácter general y, por otra, a las especies de este tipo ya introducidas en el medio natural antes de la entrada en vigor de la ley. Y, en otro momento, hace una distinción entre especies incluidas en el catálogo de EEI que sean objeto de aprovechamiento piscícola o cinegético, y aquellas otras especies que no lo sean. Por eso, se ha analizado esta cuestión:

a) Respecto a la primera distinción, la información científica sobre los riesgos que supone una especie para la biodiversidad es el factor que debe tenerse en cuenta ante todo para catalogar o descatalogar una especie y, por ende, para su regulación. Una especie exótica es invasora si supone un riesgo para la biodiversidad y dicha circunstancia se determina con criterios científicos. Mientras el riesgo exista, la especie debe ser declarada invasora y mantenerse en el catálogo, con las consecuencias que ello conlleva. En consonancia con el Tribunal Supremo, la circunstancia de si determinadas especies se han introducido en el medio natural de España antes o después de la entrada en vigor de la Ley 42/2007 es irrelevante. La inclusión de una especie en el catálogo no se produce por la mayor o menor antigüedad de la presencia de la especie de que se trate en la biodiversidad, sino por los efectos que produce. No obstante, es cierto que esta distinción se contempla en el texto legal.

b) La segunda distinción que realiza la ley (complementaria de la primera) es sobre el régimen jurídico de las EEI según sean susceptibles de aprovechamiento cinegético o piscícolo o no lo sean. Así, en el caso de que las especies en cuestión no sean susceptibles de este aprovechamiento, deben aprobarse las estrategias, planes y/o campañas a las que hace referencia el artículo 64.5 de la ley, siempre con las garantías necesarias para asegurar que no produzcan efectos negativos sobre la biodiversidad autóctona, e incluyendo acciones, indicadores y un programa de seguimiento que permita evaluar su eficacia. Por otro lado, si las EEI son susceptibles de aprovechamiento cinegético o piscícola, la ley establece la obligación previa de la aprobación de la delimitación cartográfica del área ocupada por dichas especies antes de la entrada en vigor de la ley, realizada por la Administración competente de la comunidad autónoma y tras su publicación en el boletín oficial. Esta delimitación debe basarse en la información disponible en cada comunidad autónoma, o en su defecto en la que figura en el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Solo después de esta delimitación pueden aprobarse los primeros instrumentos de planificación y gestión en materia de caza y pesca, en la terminología utilizada por la ley. Aunque es de señalar que la ley utiliza la expresión «instrumentos

> normativos de caza y pesca», parece referirse a las órdenes de veda que se aprueban, habitualmente con carácter anual, por las comunidades autónomas, y en las que se establecen las especies cazables o pescables (en general) y los períodos de caza o pesca en el ámbito de la comunidad autónoma de que se trate, así como los métodos y artes de caza o pesca permitidos.

Es imprescindible puntualizar que las especies exóticas invasoras no son equiparables al resto de especies cazables o pescables de fauna silvestre, precisamente por el riesgo que suponen para el resto de especies existentes en el ecosistema. Por ello, son objeto de una regulación específica para su control, gestión y erradicación, en su caso, ante los posibles daños que se causen a otras especies y a los hábitats que estas ocupan. La caza y la pesca, en este contexto, debe considerarse única y exclusivamente un medio de control, gestión y, en definitiva, de erradicación de EEI, que por principio no deberían estar presentes en los ecosistemas del país. Esto quiere decir que su inclusión en instrumentos cinegéticos y piscícolas es, de por sí, algo que no debería ocurrir, y si ocurre, ha de tener un carácter estrictamente transitorio y dirigido a la erradicación completa de la especie, y no contemplarse en el marco general de la regulación de las actividades cinegéticas y piscícolas como si se tratara de una especie más de la habitualmente cazables y/o pescables.

Recapitulando, si se tiene en cuenta tanto lo antes expuesto sobre la LPNB como el contenido de los artículos 8, 10 y 15 del Real Decreto 630/2013, que regula el Catálogo español de especies exóticas, esta institución considera necesario que cada Administración autonómica disponga de un instrumento integrador y planificador para combatir a las EEI presente en su territorio, en el que se incluyan todas las estrategias, planes y campañas de control o erradicación previstas. Si bien, según la información facilitada, las administraciones autonómicas parecen ser conocedoras del problema ambiental que las EEI representan, sin embargo, las actuaciones realizadas hasta la fecha no parecen haber servido para conseguir su control y erradicación. Por eso, se ha sugerido y recomendado a las administraciones autonómicas que se doten de un documento más amplio y completo sobre EEI presentes en sus ecosistemas terrestres o acuáticos, que contenga las medidas preventivas, de detección temprana o respuesta rápida para disminuir los daños (ecológicos o económicos) a través de planes, estrategias campañas de gestión, control o erradicación, así como que se preste una especial atención a los Espacios Naturales Protegidos y Espacios de la Red Natura 2000, así como a las aguas continentales (por todas, 16005691).

15.3.4 Minas

Esta institución ha acometido una investigación sobre la próxima reanudación de la actividad de explotación de cobre en la mina de Touro (A Coruña). Esta actividad no se había desarrollado durante décadas, aunque en la mina se continuaba con la extracción de áridos. Ahora se tramita la aprobación de un nuevo proyecto de extracción de cobre (que debe suponer la modificación de la concesión minera) y su evaluación ambiental, pero los vecinos temen los impactos negativos en las aguas por los drenajes ácidos procedentes de la mina y el incremento del ruido por voladuras y maquinaria pesada. También denuncian una influencia negativa en el desarrollo socio-económico de la zona, sobre todo para las explotaciones ganaderas, agrícolas y forestales, así como para el turismo asociado a los bienes del patrimonio histórico. Dadas las características de este informe, no puede darse cuenta detallada de todas las cuestiones tratadas, sino solo de una sucinta reseña sobre las resoluciones que se han dirigido a las consejerías y su fundamento, así como sobre las discrepancias más destacadas.

En primer lugar, se ha recomendado a la **Consellería de Economía** que impulse la tramitación del plan de actividades extractivas, previsto en la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia, y lo someta a evaluación ambiental estratégica, la cual es preceptiva, con carácter previo a su elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación. El plan de actividades extractivas es el instrumento a través del cual debe ordenarse el sector minero en la comunidad autónoma, garantizando la sostenibilidad del aprovechamiento, es decir, su compatibilidad con la protección del medio ambiente, su conformidad con la ordenación territorial y los usos del suelo y con la ponderación de los distintos intereses que concurren en el desarrollo económico y social del territorio.

La consellería ha indicado que la aprobación del plan de actividades extractivas es un objetivo prioritario, pero debe supeditarse a las directrices del paisaje de Galicia, actualmente en trámite, que tienen carácter vinculante para los instrumentos de planificación sectorial y urbanística. Sin embargo, lo anterior no impide que ambos instrumentos se elaboren simultáneamente. Tampoco la consellería ha informado sobre el estado de tramitación ni de las directrices ni del plan ni sobre la fecha estimada para su aprobación, por lo cual no ha podido darse por aceptada esta Recomendación.

Por otro lado, a efectos de ponderar los intereses públicos concurrentes, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de ordenación de la minería de Galicia. Este precepto exige para los casos en que un derecho minero pueda afectar a otros usos de interés público, un pronunciamiento del órgano minero sobre su compatibilidad o incompatibilidad con dichos usos, en el que se tenga en cuenta la viabilidad e interés económico de la solicitud, su incidencia en el entorno natural y social, el paisaje y el medio rural, así como su repercusión sobre otras infraestructuras de

interés público existentes en el territorio afectado. La prevalencia de usos se determinará por el procedimiento que reglamentariamente se determine y las posibles discrepancias deben resolverse por el superior jerárquico común. Si la solicitud es incompatible con otro derecho minero o con otro uso de interés público, el órgano minero deberá dictar resolución poniendo fin al procedimiento.

De acuerdo con lo anterior, se ha sugerido a la Administración autonómica que tramite y resuelva dicho procedimiento. La decisión sobre compatibilidad tiene una finalidad distinta y más amplia que la evaluación ambiental, orientada a establecer las condiciones que debe cumplir un proyecto para no producir daños significativos al medio ambiente. Los informes solicitados a los distintos órganos de la Administración con competencias en la materia durante la evaluación ambiental no analizan específicamente la incidencia social y en el medio rural del proyecto. Tampoco dichos informes se han aportado por la consejería, por lo que la resolución no ha podido entenderse aceptada.

En relación con la suficiencia de medios hídricos para desarrollar la actividad minera, se sugirió a la Consellería de Economía que solicitara a Aguas de Galicia con carácter inmediato el preceptivo informe. Sin embargo, la consellería considera que es suficiente la consulta a Aguas de Galicia en el procedimiento de evaluación ambiental. Aunque no puede afirmarse que exista total identidad entre el informe de suficiencia de medios hídricos y el elaborado en la evaluación ambiental, podría admitirse que el primero pueda emitirse durante la tramitación ambiental, pero la consellería no ha remitido el escrito requiriéndolo a Aguas de Galicia, ni tampoco el propio informe, por lo que no ha quedado acreditado que haya actuado conforme a lo sugerido.

También se sugirió que Aguas de Galicia realizara una inspección en los ríos directamente afectados por la actividad extractiva en la mina con los siguientes fines: 1º, averiguar el estado de la calidad de las aguas y si se cumple la normativa; 2º, comprobar que se han adoptado por el titular de la concesión de explotación todas las medidas preventivas y correctoras necesarias para que cesen los vertidos irregulares procedentes de la mina; o en caso contrario, ordenara que adoptaran otras nuevas, y 3º, iniciar un procedimiento sancionador por las infracciones que se advirtieran, incluido el incumplimiento de los plazos para la implantación de dichas medidas. Debió aclararse a la Administración que el hecho de que determinados cursos de agua no estén definidos como masas de agua en la normativa sobre planificación hidrológica, no impide que se ejerzan las potestades de inspección, control y sanción en la medida en que puedan ser calificados como dominio público hidráulico, como es el caso. Esta Sugerencia se ha dado por parcialmente aceptada, pues la inspección se realizó, aunque esta institución alberga dudas, a la vista del historial de incumplimientos de la explotación, de que se haya aplicado correctamente el principio de proporcionalidad que rige el ejercicio de la

potestad sancionadora, que obliga a tener en cuenta la intencionalidad, la continuidad o persistencia en la conducta infractora y la reincidencia.

Por su parte, a la **Consellería de Medio Ambiente** se le ha sugerido que en la declaración de impacto ambiental del proyecto de explotación minera del cobre incluya como condiciones para el ejercicio de la actividad por parte de la entidad explotadora, las siguientes: 1ª, la adopción de todas las medidas necesarias para evitar impactos que impidan cumplir los objetivos de calidad de las aguas y que asegurara el cumplimiento de estos, antes de que se inicie la actividad; 2ª, la restauración de los espacios afectados por la actividad minera que hayan quedado sin restaurar y que no estén afectados por el nuevo proyecto de explotación, antes de que se inicie la actividad de extracción del cobre, y 3ª, la rehabilitación progresiva de los espacios afectados por el nuevo proyecto de explotación antes del abandono o cese de la actividad, la cual debe detallarse en el plan de restauración que se apruebe.

La consellería dice aceptar de forma genérica la Sugerencia, aunque solo puede darse por parcialmente asumida, a la vista de las observaciones que luego formula la Administración. En la determinación de las condiciones que deben incluirse en la DIA no solo intervienen el promotor del proyecto, el órgano ambiental y el sustantivo, y las administraciones competentes, sino también los interesados y los ciudadanos cuyas alegaciones deben valorarse y tenerse en cuenta. Lo que esta institución sugiere es que en la declaración de impacto ambiental se impongan condiciones, no con un contenido concreto —el cual obviamente deberá fijarse cuando se concluya el proceso de evaluación—, sino con unas determinadas finalidades, acordes con el deber que el artículo 45.2 de la Constitución impone a los poderes públicos para velar por el uso racional de los recursos naturales y defender y restaurar el medio ambiente.

Dichas finalidades son, en primer lugar, evitar impactos que impidan cumplir los objetivos de calidad de las aguas y la restauración de los espacios afectados por la actividad minera que hayan quedado sin restaurar y que no estén afectados por el nuevo proyecto, y que ello se exija antes de que comience la extracción del cobre. Y, en segundo lugar, puesto que la Administración había afirmado anteriormente que la rehabilitación de los espacios debía producirse al concluir la explotación, asegurar la rehabilitación progresiva de los espacios afectados por el nuevo proyecto antes del abandono o cese de la actividad, y que ello se detallara en el plan de restauración.

Se han planteado profundas discrepancias sobre la modificación de la concesión minera, la interrupción de la actividad, la caducidad de los derechos mineros anteriormente existentes y la falta de presentación del plan anual de labores. La Administración ha actuado deficientemente, bien por no declarar la caducidad de la explotación si los trabajos se interrumpieron por plazo superior al autorizado, o bien por no sancionar al titular de la explotación por no presentar los planes de labores

anualmente, si la explotación estuvo en funcionamiento. La consellería discrepa con esta conclusión, pero no ha objetado argumentos convincentes.

También se han suscitado divergencias en relación con el plan de restauración del espacio natural afectado por las labores mineras que debe presentarse con carácter previo al otorgamiento de la concesión o a su modificación sustancial. Así, de la información recibida puede concluirse que desde 2003 se realiza una extracción de áridos en la mina sin que parezca existir un plan de restauración aprobado acorde con la actividad, a pesar de que se modificó la concesión en ese año para habilitar el aprovechamiento de áridos en los volúmenes establecidos en la normativa. En ese momento estaba vigente el Real Decreto 2994/1982, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras, que ya exigía la presentación del plan de restauración para tramitar las concesiones de explotación (o su modificación).

Ha debido recordarse que de la legislación se desprende que la restauración de los terrenos afectados por labores extractivas no debe esperar a la clausura de la mina, sino que debe acometerse durante la fase de explotación (17023658).

En relación con una explotación minera en A Gudiña (Ourense), se ha investigado la omisión, durante la evaluación ambiental, de una consulta transfronteriza a Portugal por las posibles afecciones a su territorio. Esta institución ha dado por suficientes las explicaciones de la **Consellería de Economía, Empleo e Industria de Galicia,** que consideraba innecesario dicho trámite. No obstante se le ha recordado que, sin perjuicio del tenor literal de la legislación sobre evaluación ambiental, según la cual, el órgano ambiental es el que debe dirigirse al Ministerio de Asuntos Exteriores para efectuar la consulta a otro Estado que pueda verse afectado por un proyecto, el órgano sustantivo, minero en este caso, no está exento de subsanar las posibles deficiencias que advirtiera durante el procedimiento de evaluación y debería instar al órgano ambiental a que formalizara la consulta en caso de entender que podrían producirse efectos ambientales apreciables en dicho Estado o ello se dedujera del Estudio de Impacto Ambiental. Las funciones del órgano sustantivo también son ambientales, como el deber de informar al órgano ambiental de cualquier incidencia que se produzca durante la tramitación del procedimiento sustantivo que tenga relevancia a los efectos de la tramitación de la evaluación ambiental, por ejemplo (17004265).

15.3.5 Aguas continentales

Calidad de las aguas y vertidos al dominio público hidráulico

En 2019 ha concluido la investigación referida a las medidas adoptadas por las administraciones públicas para corregir la contaminación por lindano en las aguas del río y de las aguas subterráneas en O Porriño (Pontevedra), que procede de los residuos

generados en la producción de insecticidas durante los años 50 en el polígono de Torneiros. Puesto que las administraciones han adoptado medidas para que no se use el agua de los pozos para consumo humano, la investigación se ha centrado en las actuaciones en curso para la descontaminación del suelo, lo cual se trata en el correspondiente epígrafe. Por lo que respecta a la calidad de las aguas, esta institución ha instado a la **Confederación Hidrográfica del Miño-Sil** a que complete los estudios y trabajos en curso pues, aunque ha disminuido la contaminación aún se detectan valores significativos en un punto de control en el río Louro (18007474).

A esta misma confederación hidrográfica, en otra queja, se le ha sugerido que impulse el desarrollo y conclusión de las diligencias previas al inicio del procedimiento sancionador, por una posible afección al dominio público hidráulico y su zona de policía en el río Rodolas (Ourense) por los residuos de una explotación minera abandonada, en la que tampoco parecen haberse acometido las actuaciones de restauración. Si bien la legislación no establece un plazo máximo para la realización de las diligencias previas, dado el tiempo transcurrido desde la presentación de la denuncia y puesto que las diligencias previas no interrumpen el plazo de prescripción de las infracciones, es preciso que el organismo de cuenca impulse su conclusión (19016306).

También ha debido finalizarse la actuación seguida en relación con la contaminación de un manantial por aguas residuales en Porto do Son (A Coruña). Tanto **Aguas de Galicia** como el **Ayuntamiento de Porto do Son** están tramitando los procedimientos necesarios para reparar la red de saneamiento deteriorada. Sin embargo, Aguas de Galicia ha rechazado, basándose en una interpretación literal de los preceptos normativos, la Sugerencia que se le dirigió para que exigiera al responsable de los daños en la red de saneamiento que originaron el vertido la indemnización de los daños, aunque no hubiera sido sancionado, tal y como admite el Tribunal Supremo (13027196).

En la actuación seguida por la calidad del agua para abastecimiento en Almendralejo (Badajoz), **la Confederación Hidrográfica del Guadiana** ha realizado un análisis de la calidad del agua y ha informado a la plataforma reclamante de sus resultados y de las medidas para corregir la contaminación. No obstante, la Sugerencia formulada se refería también, aunque este aspecto no ha sido atendido, a la realización de una inspección con el fin de comprobar posibles vertidos irregulares al dominio público hidráulico que pudieran incidir en la presencia de focos de contaminación en el punto de captación con cargo al río Guadiana. La confederación hidrográfica, en virtud de sus potestades, debe investigar el estado de las aguas si le «consta» que se están realizando vertidos sin depurar (18007801).

Por último, hay que señalar que la falta de depuración de las aguas residuales de los municipios de Nerja (Málaga) y Barbate (Cádiz) ha motivado la formulación de dos nuevas Sugerencias dirigidas al **Ministerio para la Transición Ecológica** para que se

cumpla la normativa sobre aguas residuales. Además, se trata de obras de interés general, y España ha sido sancionada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por incumplir la Directiva 91/271/CE, sobre tratamiento de aguas residuales. En su respuesta a estas Sugerencias, el ministerio ha indicado que es su intención agilizar la puesta en marcha de todas estas actuaciones en materia de saneamiento y depuración, aunque considera también que el cumplimiento de un vertido de calidad adecuado es un trabajo conjunto de todas las administraciones públicas, tanto locales como autonómica y estatal. En relación con la ejecución de las obras y la puesta en marcha de la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) de Nerja, el ministerio ha informado que en 2019 ha tenido que modificar el proyecto y contratar a una nueva empresa para que ejecute los trabajos, pero la finalización de los mismos está prevista para el primer semestre del año 2020. Asimismo, el proyecto de la nueva depuradora de Barbate ha sido incluido entre las actuaciones prioritarias encargadas a la sociedad estatal Aguas de Cuencas de España (Acues), que depende del citado ministerio (18010405 y 18015019).

Actuaciones en bienes de dominio público y zonas de protección

Una actuación destacada ha sido la emprendida con las **confederaciones hidrográficas presentes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León,** referida a los pozos realizados para el aprovechamiento de aguas subterráneas que pudieran encontrarse en situación irregular y que pudieran suponer un peligro para las personas por caída accidental. Dicha actuación se ha desarrollado en colaboración con el Procurador del Común de Castilla y León que, a su vez, ha realizado una investigación sobre el control de los pozos construidos para aprovechamientos mineros y de las chimeneas y accesos de minas de interior sin actividad. El resultado de la actuación acometida por el Defensor del Pueblo puede resumirse como sigue:

1º Las competencias de las confederaciones hidrográficas se orientan a la protección del dominio público hidráulico. Dichas competencias incluyen el otorgamiento de autorizaciones y concesiones para el uso de las aguas, la inspección de posibles conductas susceptibles de ser tipificadas como infracción y la sanción de conductas irregulares tras la tramitación de un procedimiento sancionador. Entre las infracciones se encuentran el alumbramiento de aguas subterráneas sin la correspondiente concesión o autorización cuando sea precisa y la apertura de pozos y la instalación de instrumentos para la extracción de aguas subterráneas sin disponer previamente de concesión o autorización. El incumplimiento de las condiciones impuestas en el título habilitante al respecto también está tipificado como infracción. Asimismo, los organismos de cuenca tramitan los procedimientos de extinción de concesiones.

Aunque el ejercicio de dichas competencias se dirija a la protección del dominio público hidráulico, no puede desconocerse que la explotación o abandono de un pozo utilizado para un aprovechamiento de aguas sin la adecuada supervisión de que se cumplen los requisitos establecidos en la legislación y en el título habilitante, puede poner en riesgo la seguridad de las personas y dar lugar a graves accidentes, e incluso generar supuestos de responsabilidad patrimonial.

Por otro lado, aunque el primer responsable de la seguridad del pozo es su propietario o titular, y también otras administraciones tienen competencia sobre este asunto, entre ellas la Administración autonómica de minas y los ayuntamientos, las confederaciones han de supervisar que los titulares de los aprovechamientos de aguas cumplen con sus obligaciones, y cooperar con el resto de administraciones competentes.

2º El artículo 188 bis del Reglamento del dominio público hidráulico se refiere específicamente al sellado de captaciones de agua subterránea. Este precepto establece que en los expedientes de extinción, revisión o modificación de derechos de aguas subterráneas que conlleven el cese de la actividad extractiva, se adoptarán medidas para garantizar el sellado por parte del titular de los pozos, sondeos u obras asimilables, con material inerte, de tal forma que no se altere el flujo subterráneo; y se procederá a la retirada de todos los materiales eléctricos y mecánicos para su reciclado, utilización o traslado a un vertedero autorizado. El segundo apartado impone al organismo de cuenca la ejecución subsidiaria del sellado de la captación, a costa del obligado.

Por tanto, las confederaciones hidrográficas tienen el deber de comprobar y de asegurar que cuando se produce el cese de la actividad extractiva, los pozos no producen una afección negativa a las aguas subterráneas e, indirectamente, un riesgo para la seguridad de las personas. El organismo de cuenca debe asegurarse de que en estos casos el pozo esté sellado (salvo que se le vaya a dar un nuevo uso) y así debe exigírselo al titular, e incluso ejecutar el sellado si este no lo hace, a su costa.

3º Además, las obras necesarias para la extracción de aguas subterráneas, mientras está vigente el aprovechamiento de aguas (no solo cuando finaliza), también deben contar con las medidas de seguridad necesarias. Así lo prevé específicamente el Plan Hidrológico de la Demarcación Miño-Sil, en su artículo 27.13 y de manera similar el de la Demarcación Hidrográfica del Duero. Se ha recomendado a las **confederaciones hidrográficas del Tajo, Cantábrico y Ebro** que propongan la inclusión de previsiones análogas en sus planes hidrológicos, y que, en su defecto, el contenido de dicha previsión se incorpore a las autorizaciones y concesiones de aguas que otorguen.

4º Las confederaciones hidrográficas tendrán mayor facilidad para controlar los pozos asociados a aprovechamientos de aguas subterráneas que hayan sido objeto de intervención y que estén debidamente registrados que sobre aquellos que se hayan

construido sin conocimiento alguno del organismo de cuenca, pero ello no le exime de investigar posibles usos de aguas subterráneas sin título habilitante, con el fin de reducir el número de pozos que no estén sometidos a ningún tipo de control. Con esta finalidad, deben habilitarse los medios necesarios para que las inspecciones sean suficientes y frecuentes y para que puedan tramitarse los procedimientos sancionadores en plazos razonables, aunque todas las confederaciones hidrográficas han reconocido como principal obstáculo para resultar eficaces la falta de medios. Debe mejorarse y reforzarse la colaboración con otras administraciones (minera y local, principalmente), así como con el SEPRONA, cuya intervención ha dado relevantes resultados en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Duero. Se ha recomendado a todas las confederaciones hidrográficas que habiliten vías permanentes de comunicación y colaboración.

5º También se ha recomendado a las **confederaciones hidrográficas del Miño-Sil, Cantábrico y Tajo** que difundan a través de su página web guías o pautas para la señalización, tapado y sellado de los pozos similares a las elaboradas y publicadas por las confederaciones hidrográficas del Duero y del Ebro. La difusión de esta información resulta de sumo interés para concienciar a los propietarios de terrenos y titulares de pozos sobre la importancia de las medidas de seguridad (19002173).

Esta institución también ha investigado el mal estado del cauce abandonado del río Guadalope (Aragón), como consecuencia de unas obras realizadas para su desvío que modificaron el tramo final de la desembocadura en el embalse de Mequinenza, en el Ebro. Las obras fueron necesarias para evitar inundaciones en la localidad de Caspe, las cuales se produjeron a raíz de la construcción del embalse en 1964. A pesar del tiempo transcurrido desde las obras de desvío (más de cincuenta años) no se han acometido labores de acondicionamiento y restauración que eviten la degradación ambiental de la zona. En el cauce se han acumulado todo tipo de residuos, pesticidas y abonos arrastrados por la escorrentía.

El cauce abandonado no ha sido desafectado y, por tanto, sigue teniendo la condición de dominio público hidráulico. La confederación debe ejercer las funciones que le otorga la legislación para su protección, conservación y defensa, por lo que se le ha sugerido que acometa una inspección con el fin de determinar y adoptar, a la mayor brevedad, las medidas de restitución que procedan. Estas medidas requieren el previo análisis de las dos cuestiones.

En primer lugar, el organismo de cuenca debe pronunciarse sobre la viabilidad del proyecto de restauración ambiental y conexión hidráulica del antiguo cauce del río Guadalope que se aprobó en 2011 (que ella misma promovió), que aún no se ha ejecutado. Si a pesar del tiempo transcurrido desde su aprobación, los fundamentos competenciales y de oportunidad existentes en el momento de aprobarse el proyecto y los intereses generales que se pretendían proteger no han variado hoy en día (y así

parece ser en virtud de los informes recibidos), la actuación de la confederación sigue siendo necesaria y esta no puede retrasarse indefinidamente sin justificación alguna.

La segunda cuestión que debe determinar la confederación hidrográfica es el grado de participación del concesionario del aprovechamiento hidroeléctrico en las labores de restitución, en virtud de las condiciones impuestas en la concesión y la autorización de modificación del cauce; así como los deberes de restitución territorial que corresponda acometer a la propia confederación. Los trabajos de desvío fueron necesarios para evitar inundaciones en Caspe, las cuales se producían, como explica el ayuntamiento, a raíz de la construcción del Embalse de Mequinenza, cuyo uso principal es el aprovechamiento hidroeléctrico. La necesidad de acondicionar el cauce abandonado es, por tanto, una suerte de restitución territorial (a la que alude el artículo 130.4 del texto refundido de la Ley de Aguas) derivada de los perjuicios causados al ayuntamiento y a los vecinos por la construcción de la presa, que corresponde acometer, tanto a la Administración pública, titular de la infraestructura hidráulica, como al titular del aprovechamiento en los términos que se especifiquen en los títulos habilitantes otorgados, entre ellos, la autorización de desvío del cauce, la cual debía de prever la ejecución de obras de restitución no ejecutadas. Si la confederación considera que dichas obras de restitución no son exigibles hoy en día al actual titular por causa justificada, la cual no se ha explicado concluyentemente, entonces deberá disponer los medios para que se completen las actuaciones de restitución.

Por otro lado, **el Ayuntamiento de Caspe** también tiene atribuidas competencias para actuar. Además de las que le atribuye el artículo 28.4 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional en materia de limpieza de cauces, tiene competencias en materia de medio ambiente urbano y protección de la salubridad pública (artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local). El ayuntamiento es la Administración más próxima al ciudadano y quienes sufren más directamente la situación son los vecinos. En consecuencia, el ayuntamiento debe contribuir a la resolución del problema, ejerciendo las competencias propias e instando a otras administraciones públicas el ejercicio de las suyas. Desde esta perspectiva, en esta investigación se han puesto de manifiesto otros problemas que afectan al cauce abandonado, como la contaminación del suelo por exceso de fertilizantes y la presencia de especies exóticas invasoras. La asociación reclamante se ha referido, además, a la muerte de especies de fauna (peces y nutrias). En todas estas materias también es competente la Consejería de Medio Ambiente y el ayuntamiento puede abrir vías de colaboración con la Administración autonómica solicitando su intervención y participación, teniendo en cuenta, además, que parte de las actuaciones deben acometerse en un espacio natural incluido en la Red Natura 2000.

Por ello, en tanto se estudia la viabilidad del proyecto de recuperación ambiental del cauce y la confederación adopta una decisión sobre las obligaciones exigibles al

concesionario, el ayuntamiento puede ir adoptando, de acuerdo con dicho organismo, medidas para mejorar progresivamente la situación. Entre otras, puede denunciar a la Confederación Hidrográfica del Ebro las ocupaciones irregulares del cauce de las que tenga conocimiento (sin perjuicio de las inspecciones que aquella ordene por sí misma); puede implementar las medidas acordadas por la Administración autonómica para combatir las especies exóticas invasoras que se hayan detectado; puede instar una inspección ante esta última Administración para que compruebe el alcance de la contaminación de suelo (sin perjuicio de la inspección que en su caso correspondiera a la confederación por contaminación directa o indirecta de las aguas superficiales o subterráneas), etcétera. Así se ha sugerido al ayuntamiento.

Si finalmente el proyecto de restauración ambiental resulta inviable y las obligaciones de restitución no fueran exigibles por cualquier causa que legalmente lo justifique, entonces ambas administraciones deberán determinar conjuntamente las nuevas actuaciones que permitan revertir la situación de degradación y habilitar medios para su ejecución en proporción a sus competencias y responsabilidades (18014992).

Por último, hay que reseñar que un importante número de quejas se refiere a la demora en la tramitación de procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones para el aprovechamiento de aguas, para la realización de actuaciones en zona de policía o procedimientos de responsabilidad patrimonial por daños producidos durante la construcción de obras hidráulicas. Suele recordarse a las confederaciones hidrográficas que, si el volumen de expedientes no puede ser atendido con los medios existentes, las normas de procedimiento administrativo común prevén que el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, pueda habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. La falta de resolución de los recursos suele subsanarse tras iniciarse la investigación.

En relación con la demora en la resolución de los procedimientos, esta institución quiere destacar el grave problema de insuficiencia de personal que se ha vuelto a poner de manifiesto, como en otros años, a raíz de la información recibida de la **Confederación Hidrográfica del Ebro,** en relación con una concesión de agua para riego que lleva en trámite más de cinco años, cuando el plazo legal es de año y medio. Explica el organismo de cuenca de forma detallada las competencias que tiene atribuidas, las cuales se han incrementado notablemente, en especial a raíz de la necesidad de dar cumplimiento a la Directiva Marco del Agua, lo cual no ha ido acompañado de recursos humanos suficientes para cumplir con los plazos y objetivos fijados. Pese a ello, la Administración tiene el deber de resolver todos los procedimientos cualquier que sea su forma de iniciación, y aun fuera de plazo, por lo que esta institución ha tenido que solicitar nuevamente información sobre el estado de tramitación de la citada concesión (18017734).

Comunidades de regantes

Este año se han tramitado dos actuaciones destacadas por irregularidades en la tramitación de la solicitud de bajas en comunidades de regantes.

La condición jurídica de comunero viene determinada por el hecho de la titularidad dominical de las tierras con derecho a riego. Es decir, son miembros de la comunidad de regantes los propietarios de las tierras que se encuentran dentro de la superficie regable de la concesión colectiva de riego. Sin embargo, no se encuentra una regla general en el texto refundido de la Ley de Aguas sobre derecho de separación de los comuneros, aunque de ella se deduce que, al ser la constitución y participación en una comunidad de regantes obligatoria para los usuarios de una misma toma o concesión (es decir para quien use el agua), no lo será, *sensu contrario,* para quien no la use, siempre que cumpla determinados requisitos.

Así, el artículo 212.4 del Reglamento del dominio público hidráulico señala que ningún miembro de la comunidad podrá separarse de ella sin renunciar al aprovechamiento de las aguas, si bien exige, además, que se hayan cumplido las obligaciones que hubiera contraído con ella. Todo miembro de una comunidad de regantes tiene derecho a separarse de la misma, y para separarse debe renunciar expresamente al aprovechamiento del agua (lo cual supone dejar de ser usuario del recurso) y cumplir todas las obligaciones contraídas con la comunidad.

En un caso seguido con la **Confederación Hidrográfica del Segura,** la reclamante se quejaba de que había solicitado la baja a la Comunidad de Regantes Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia y no se la otorgaban pese a que el organismo de cuenca había informado que la parcela no se encontraba dentro del ámbito territorial de esa comunidad de regantes sino en otra (la Comunidad de Regantes de Churra la Nueva). La interesada también solicitaba la devolución de ingresos indebidos de una cuota ya abonada y que se paralizara otro procedimiento en curso, aún en período voluntario, para el pago de cuotas de otros años.

Ante la disparidad entre el criterio de la confederación y la Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia sobre la inclusión de la parcela de la reclamante en la superficie de riego de dicha comunidad, la confederación no puede permanecer inactiva, pues ejerce la tutela sobre las comunidades de regantes a ella adscritas con el fin de velar por el cumplimiento de sus estatutos y ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. La función de tutela que el organismo de cuenca ejerce se realiza fundamentalmente a través de la aprobación de los estatutos y de la resolución de los recursos de alzada que se interpongan contra los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno de la comunidad. Por tanto, la confederación debe resolver expresamente, y así se le ha sugerido, el escrito presentado por la reclamante, que puede ser calificado como recurso

de alzada contra la resolución presunta por parte de la Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia de la solicitud de baja efectuada. Si, como la confederación ha sostenido hasta el momento, la parcela de la reclamante no se incluye en la superficie regable de la Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia, la reclamante no tiene la condición de comunera, la comunidad de regantes no está habilitada para exigirle el pago de las deudas y los actos dictados por esta carecerán de validez (17023015).

En otra queja presentada contra la **Comunidad de Regantes de Río de Alcoy,** se le ha sugerido que promueva la revocación de la providencia de apremio dictada para exigir a la interesada las deudas liquidadas con cargo a una parcela de su propiedad y que comunique a la Diputación Provincial de Valencia, que tramita el procedimiento de apremio, la resolución de revocación para que le ponga fin y se proceda a la devolución de las cantidades indebidamente abonadas por la interesada. En este supuesto, se había producido un error en las parcelas dadas de baja que no puede imputarse a la reclamante. Esta pidió información a la comunidad de regantes sobre todas las parcelas inscritas con el fin de darlas de baja, renunció a su derecho al agua expresamente y abonó en el momento de presentar la solicitud de baja, en 2008, todas las deudas pendientes. La comunidad de regantes —que no resolvió expresamente la solicitud de baja en su momento— no volvió a dirigirse a la reclamante hasta 2017, para exigirle los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, que deben sufragar todos los comuneros. Con esta forma de proceder, hasta esta última comunicación, la comunidad generó en la reclamante la convicción de que la baja se había resuelto correctamente, pues si no hubiera otorgado la baja, habría seguido liquidando las cuotas correspondientes durante ese período de tiempo.

Además, es un deber de la comunidad de regantes formar y tener actualizado el censo general de todos los partícipes en la misma, en el que deben constar los datos identificativos del comunero y las tierras que queden afectas. La Junta de Gobierno de la comunidad, tan pronto tenga conocimiento de las transmisiones de titularidad que se produzcan, debe proceder a las oportunas modificaciones del censo previa aportación de los documentos públicos correspondientes. Por tanto, en el momento en el que la reclamante puso en conocimiento de la comunidad de regantes la aceptación de la herencia y su voluntad de dar de baja todas las parcelas inscritas (tal y como es su obligación de conformidad con las ordenanzas), se debieron realizar por la comunidad de regantes las comprobaciones precisas para asegurar la corrección de la información que figuraba en el censo y haberla subsanado, requiriendo entonces a la reclamante que aportara la documentación necesaria para resolver errores y discrepancias.

Disponer de un registro actualizado de sus comuneros y de las tierras que integran la superficie regable es imprescindible para que la comunidad lleve a cabo sus funciones y sirva a los fines para los que se constituyó. Sin conocer quiénes son sus

propios partícipes, la comunidad de regantes no puede administrar ni distribuir el agua destinada a riego, ni mucho menos cobrar deudas o imponer derramas (18016089).

15.4 CONTAMINACIÓN

15.4.1 Prevención y gestión de residuos. Suelos contaminados

Prosiguen las actuaciones referidas a la aplicación de lodos de depuradora en prácticas agrícolas como fertilizante en Campo Real (Madrid). Las actuaciones se siguen con el **Ayuntamiento de Campo Real** y con la **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Madrid,** Administración competente para autorizar y supervisar la correcta aplicación de los lodos. Asimismo, le corresponde autorizar las instalaciones de tratamiento de residuos, por lo que también se le ha solicitado información sobre una instalación de este tipo en Valdilecha; y también al **Ayuntamiento de Valdilecha,** sobre el cumplimiento de la normativa urbanística y ambiental (18013730).

Un caso particular se ha planteado respecto a la recogida de termómetros de mercurio, en Córdoba. El servicio público municipal de recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos incluye la recogida de residuos peligrosos domésticos, según la ordenanza municipal. El **Ayuntamiento de Córdoba** está obligado a habilitar puntos donde los poseedores del residuo puedan entregarlo, como es el caso de los ecoparques o los puntos limpios. Actualmente la entrega de este tipo de residuos solo puede realizarse en el Complejo Medioambiental de Córdoba, situado en la carretera entre Badajoz y Granada en un punto alejado del centro, lo cual dificulta a muchos vecinos con dificultades de desplazamiento cumplir con su deber de entrega. A instancias del Defensor del Pueblo, la Empresa Municipal Saneamientos de Córdoba ha iniciado los trámites para que otras instalaciones más próximas al centro admitan estos residuos y para adquirir un punto limpio móvil (19002490).

También cabe destacar la actuación que se sigue, aún en trámite, con la **Consejería de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Ciudad de Ceuta** por la falta de constitución del Registro de Producción y Gestión de Residuos que exige la legislación. La información del registro (que, a su vez, debe formar parte del Registro estatal), se refiere a la inscripción de las autorizaciones que debe otorgar la Administración en aplicación de la Ley de residuos y de las comunicaciones que deben dirigir a la Administración los operadores, entre ellas, las autorizaciones de tratamiento y las comunicaciones previas al inicio de la actividad. Por otro lado, que el registro aún no esté constituido no exime a la Administración de su deber de resolver motivadamente las solicitudes de información que sobre esta materia le dirijan los ciudadanos (18009482).

Respecto a las actuaciones de limpieza de los suelos contaminados por lindano en O Porriño (Pontevedra), la **Consellería de Medio Ambiente, Ordenación del**

Territorio y Vivienda de Galicia no ha suministrado una respuesta concluyente a todas las cuestiones planteadas por esta institución sobre la situación en el polígono de Torneiros, en el denominado Emplazamiento II y en Fonte Contrasto. Así, no ha indicado las concentraciones del contaminante existentes en todas las localizaciones ni si cada una de ellas dispone de plan de recuperación de suelos aprobado, ni las actuaciones de limpieza acometidas por los propietarios o poseedores del suelo (más allá de la realización de sucesivos estudios). Tampoco ha proporcionado un calendario sobre la ejecución de los trabajos de descontaminación ni la fecha para su finalización.

No obstante, de la información recibida se pueden extraer algunas conclusiones. La más relevante es que la Administración detectó la presencia de lindano en los suelos al menos en 1992 y el problema aún no se ha resuelto. Por tanto, aunque la solución no está exenta de dificultades técnicas, no puede decirse que esté actuando con suficiente decisión para corregir la contaminación. Es cierto que la Consellería no ha permanecido inactiva y que se han adoptado medidas en coordinación con el **Ayuntamiento de O Porriño, la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil y la Dirección General de Salud** para evitar riesgos para las personas y el medio ambiente. Pero el tiempo transcurrido desde que se detectó el problema requiere poner en marcha de forma inmediata los mecanismos previstos en la ley para abordar la descontaminación de suelos, lo cual compete, principalmente a la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, conforme a la legislación estatal y autonómica de residuos.

Si se detectan valores superiores a los niveles genéricos de referencia la Administración debe dictar la declaración de suelo contaminado. En el caso planteado debe tomarse como referencia la concentración del contaminante establecida en la norma estatal, que es de 1 mg/kg. Las comunidades autónomas pueden mejorar el nivel de protección ambiental establecido en la legislación básica estatal pero no reducirlo, y por tanto no puede tomarse como referencia la concentración del contaminante establecido en la normativa autonómica, que es superior, lo cual supone un mayor nivel de contaminación para actuar.

Además, debe procederse a la declaración formal de suelo contaminado, a la vista de que la posibilidad de que se proceda a la descontaminación voluntaria de los suelos no se ha llevado a cabo en décadas. El proceso de descontaminación no puede durar indefinidamente a costa de mantener unos riesgos potenciales para la salud de los ciudadanos y para la protección del medio ambiente. Frente a ello, la declaración, mediante resolución administrativa, de suelo contaminado permite ordenar las actuaciones de descontaminación. A través de esta resolución se obliga a los responsables a realizar, en plazos concretos, las actuaciones necesarias para proceder a su limpieza y recuperación. La resolución debe especificar también los usos a los que no podrá destinarse el suelo en tanto subsista la contaminación. El incumplimiento del

contenido de la declaración está tipificado como infracción muy grave y por tanto determina el inicio de un procedimiento sancionador en ese caso.

Debe procederse a la declaración de suelo contaminado en los emplazamientos donde no se ha efectuado, conforme a los artículos 34 de la Ley 22/2011, de residuos, y 42 de la Ley de residuos de Galicia, en todo caso en Fonte Contrasto, donde los valores son muy superiores a los establecidos en las normas. Respecto al denominado Emplazamiento II, la consejería ha indicado que está actualizando los datos y, por tanto, deberá proceder a declarar el suelo contaminado en los terrenos en los que los resultados obtenidos reflejen que la sustancia está presente en concentraciones superiores a las establecidas en la normativa y así se ha sugerido. La Sugerencia ha sido rechazada por la consejería pues va a continuar con la reparación del suelo por la vía voluntaria, a pesar de la lentitud de los trabajos que se ha puesto de manifiesto.

Respecto al polígono industrial de Torneiros, aunque se dictó la declaración de suelo contaminado mediante Orden de 2001 (cuyo ámbito de aplicación fue redefinido y reducido mediante una nueva orden en 2005), la consejería no ha remitido información actualizada sobre la ejecución de las medidas adoptadas. La Administración discrepa de las consideraciones efectuadas sobre la vigencia de la orden y no ha aceptado la Sugerencia para que se adecuara su contenido a la actual legislación de residuos, que requiere identificar a los responsables de la descontaminación, determinar las actuaciones y fijar plazos de cumplimiento (18007474).

De forma contraria a lo que acaba de describirse, en el caso de los terrenos de una antigua fábrica de producción de fertilizantes en El Hondón en Cartagena (Murcia), la **Consejería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente** ha informado que ha dictado la resolución por la que los terrenos se declaran contaminados. Asimismo, el **Ayuntamiento de Cartagena** está ejecutando el proyecto para el vallado de los terrenos (14012129).

Continúa en curso la actuación sobre los depósitos de fibrocemento encontrados en las proximidades del barrio de Santa María de Benquerencia (Toledo). Durante este último año, han proseguido los trabajos por parte del **Ayuntamiento de Toledo** y la **Viceconsejería de Medio Ambiente la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** para proceder a la retirada o cubrición de restos de fibrocemento (con y sin amianto) en la zona, además de haber sido aprobado un nuevo proyecto para canalizar un tramo del cauce del arroyo Ramabujas, que ya ha sido autorizado por la Confederación Hidrográfica del Tajo y cuya ejecución corresponde a la Administración autonómica.

Se ha solicitado información al Ayuntamiento de Toledo y a la **Consejería de Desarrollo Rural** sobre las medidas a adoptar en las parcelas donde se ha realizado un sellado de los restos de fibrocemento, pero no se ha procedido a la retirada del amianto,

con el objeto de conocer si se ha valorado la declaración de esos suelos como contaminados además de las posibles consecuencias jurídicas de esta situación sobre el derecho a la propiedad de los titulares de esos terrenos. El ayuntamiento ha informado que para el uso posterior de estos terrenos tiene previsto requerir su retirada definitiva, y, por eso, ha elevado una consulta a la Administración autonómica sobre esta cuestión para conocer su posicionamiento. Asimismo, la junta ha indicado que no considera que los suelos con presencia de amianto estabilizado o aislado impliquen un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente, puesto que los trabajos realizados en las parcelas han ido dirigidos a eliminar las posibles vías de exposición, y que la mera presencia de estos contaminantes químicos no es suficiente para proceder a su declaración como suelo contaminado. No obstante lo anterior, la Administración autonómica ha matizado que, si cambiase el escenario actualmente previsto o se produjese un uso posterior del terreno, que pudiera suponer remoción de los depósitos, la retirada del amianto tiene que ser un requisito previo a la licencia municipal.

El Defensor del Pueblo se ha dirigido de nuevo a la Administración municipal y autonómica para indicarle que supervise la efectividad de los trabajos de retirada de amianto o cubrición a través de las funciones de vigilancia, inspección y control que le atribuye el artículo 43 de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados (LRSC), a fin de verificar que se están adoptando las medidas necesarias para asegurar que la gestión de estos residuos se realiza sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente. Además, esta institución también ha propuesto que se lleve a cabo un registro administrativo de los trabajos realizados en estos suelos de manera similar a lo previsto en los artículos 35.4 y 38 de la LRSC para suelos contaminados.

También, se ha indicado al ayuntamiento y a la consejería que el artículo 18.6 de la Ley 14/1986, General de Sanidad, establece que todas las administraciones, a través de sus servicios de salud y de los órganos competentes en cada caso, pueden desarrollar actuaciones para la promoción y mejora de los sistemas de control del aire y la vigilancia sanitaria y adecuación a la salud del medio ambiente en todos los ámbitos de la vida, incluyendo la vivienda. Por eso, se ha solicitado información a esas administraciones sobre si tienen pensado realizar nuevos controles para evaluar la presencia de fibras de fibrocemento en este barrio, además de plantearse la adopción de otras medidas como, por ejemplo, planes para señalizar las zonas afectadas por la presencia de depósitos de fibrocemento con residuos de amianto o para estudiar las condiciones ambientales del barrio y prevenir posibles riesgos para la salud (16005369).

15.4.2 Contaminación atmosférica

Esta institución inició actuaciones con la **Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid** para recabar información sobre las medidas adoptadas para la disminución de la contaminación atmosférica en el ámbito de la comunidad autónoma, especialmente tras la implantación y puesta en marcha, por parte del **Ayuntamiento de Madrid,** de la zona de bajas emisiones Madrid Central. El motivo fundamental de ello fue la necesidad de coordinación con el ayuntamiento de la capital, y con los ayuntamientos limítrofes a esta, ante las posibles repercusiones de la puesta en marcha de esta medida.

Esa consejería respondió con la remisión de informes de las **consejerías de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Economía, Empleo y Hacienda y Sanidad,** así como del **Consorcio Regional de Transportes de Madrid.**

La Consejería de Economía, Empleo y Hacienda respondió informando de las ayudas que otorga en el ámbito de la movilidad sostenible (renovación del parque de vehículos por medio de ayudas a vehículos menos contaminantes).

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio respondió haciendo referencia a la Estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid (2013-2020), y al Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno ($N0_2$) en la Comunidad de Madrid. En concreto, hizo referencia al Informe de Evaluación del efecto de la Estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid (2013-2020), realizado por la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid, que se basa en modelizaciones, y a la tramitación de protocolos de actuación ante episodios de alta contaminación por parte de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid con población superior a 75.000 habitantes, de acuerdo con el Decreto 140/2017.

La Consejería de Sanidad respondió que el asunto no entraba dentro de sus competencias, por lo que se le recordó la incidencia de la contaminación atmosférica en la salud humana y se solicitó igualmente una ampliación de información.

Por último, el Consorcio de Transportes respondió que estaba evaluando el posible impacto de esta actuación para el diseño de las medidas a aplicar. Por lo que en principio, y a la vista de las declaraciones municipales respecto a las futuras modificaciones de la zona de bajas emisiones Madrid Central, se consideró procedente esperar a la respuesta municipal.

Tras solicitar una ampliación de información, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se refirió de nuevo al Informe de Evaluación mencionado anteriormente, que se basa en los datos de los años 2015 y 2016 y en la tendencia

esperable en las emisiones de la región en este período debido a la evolución tecnológica, así como a otros instrumentos de planificación, fundamentalmente el Plan de calidad del aire y cambio climático 2017-2020 del Ayuntamiento de Madrid (Plan A). El último informe finalizado es el Informe de Seguimiento de la Estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid 2013-2017.

En lo que respecta a la medida nº 9 de la Estrategia de calidad del aire relativa a la creación de zonas de bajas emisiones y áreas de prioridad residencial en los municipios de más de 100.000 habitantes, informa la consejería que la competencia en materia de regulación del tráfico dentro de los núcleos urbanos es de los ayuntamientos, a quienes corresponde la restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos ambientales. Para fomentar esta actuación por parte de los ayuntamientos, la Comunidad de Madrid aprobó el citado Decreto 140/2017. A continuación, informa sobre la tramitación de los protocolos de actuación de diferentes ayuntamientos.

La Consejería de Sanidad hace referencia a la medida nº 49 de la Estrategia de calidad del aire, relativa a la mejora del conocimiento sobre la contaminación atmosférica y sus efectos. En concreto, informa que la Subdirección General de Epidemiología desarrolló actuaciones en materia de vigilancia de los efectos en salud de la contaminación atmosférica, dentro de la Red de Vigilancia Epidemiológica de la Dirección General de Salud Pública; en concreto dentro del sistema de vigilancia de la morbi-mortalidad por causas relacionadas con factores ambientales. Todo ello sin mayores concreciones.

Igualmente, se iniciaron actuaciones con el Ayuntamiento de Madrid, a quien se solicitó inicialmente información sobre las medidas adoptadas para una mayor eficacia de la puesta en marcha de Madrid Central, teniendo en cuenta que la contaminación afecta a un ámbito territorial superior del municipio de Madrid. La respuesta del ayuntamiento hacía referencia a las medidas contenidas en el Plan A de calidad del aire de Madrid, que contemplaba distintas actuaciones para las que era necesaria la coordinación tanto con la Administración General del Estado (Ministerio de Fomento) como con la Comunidad de Madrid.

No obstante, tras las elecciones locales de mayo de 2019 y el cambio de gobierno municipal, las declaraciones del nuevo equipo de gobierno motivaron la remisión al Ayuntamiento de Madrid de un nuevo escrito en el que se ponía de manifiesto la preocupación de esta institución, ante la intención municipal de establecer una moratoria de Madrid Central mientras se llevaba a cabo una auditoría, y se solicitaba información sobre distintos extremos relacionados con el asunto. A este escrito el ayuntamiento ha respondido, en síntesis, que Madrid Central no ha dejado de funcionar en ningún momento, y que el período de aviso, en relación con el régimen sancionador por el

acceso indebido a Madrid Central, ha estado en vigor únicamente desde el 1 de julio de 2019 hasta el 7 de julio de 2019, debido al Auto de 5 de julio de 2019, del Juzgado nº 24 de lo Contencioso Administrativo de Madrid. Además, se remite distinta documentación relativa al tema. Por ello, se ha solicitado una nueva ampliación de información. Las actuaciones siguen en curso (19001711).

Prosiguen las actuaciones con la Comunidad de Madrid por el control de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y en particular el cumplimiento de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la Atmósfera, que exige que dichas actividades estén autorizadas. La **Consejería de Medio Ambiente** aún no ha remitido la información sobre el estado de tramitación de los procedimientos para habilitar los medios necesarios para agilizar el otorgamiento de las autorizaciones de emisiones a la atmósfera y su inspección, ni la fecha en que dichos medios se encontrarán operativos. Esta información es precisa para comprobar el cumplimiento de la Sugerencia que se le formuló a la vista del gran retraso en la tramitación de las autorizaciones. Ha debido solicitarse también a la **Consejería de Presidencia** información sobre las modificaciones de la legislación de impacto ambiental que han excluido de la preceptiva evaluación a un gran número de proyectos, pues la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio no la ha remitido, pese a haber propuesto dichas modificaciones (18003750).

Durante este año han continuado las actuaciones ante la **Consejería de Infraestructuras, Medio Ambiente y Cambio Climático del Principado de Asturias** sobre la calidad del aire en Trubia (Oviedo). Se ha facilitado información sobre los datos obtenidos en la campaña de 2018, en los que se han utilizado unidades de medición móviles además de las estaciones fijas. La Administración ha indicado que todos los valores evaluados cumplen la normativa y que, tras la puesta en marcha, en agosto de 2017, del Plan de acción a corto plazo para la reducción de los niveles de benceno en Trubia, se ha apreciado una disminución en los valores registrados en el benceno, tolueno y xilenol.

Esta institución ha señalado que, aunque se cumplan los valores límite, el concepto de contaminación atmosférica no equivale ni se limita al incumplimiento de dichos valores. La contaminación atmosférica se define como la presencia en la atmósfera de materias, sustancias o formas de energía que impliquen molestia grave, riesgo o daño para la seguridad o la salud de las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza (artículo 3.e de la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera). Por tanto, no solo se produce contaminación atmosférica cuando se superan los valores límite. En consecuencia, se ha insistido a la consejería que la ley obliga a las administraciones públicas a que sigan adoptando cuantas medidas sean necesarias para alcanzar y mantener un nivel de protección elevado de las

personas y del medio ambiente (artículo 4 de la Ley 34/2007). Todo ello con la finalidad de alcanzar un nivel de protección elevado.

En ese sentido, la Consejería del Principado de Asturias ha dado cuenta de las nuevas actuaciones que ha puesto en marcha contra la contaminación atmosférica. En primer lugar, ha informado del estudio que está elaborando el Instituto de Salud Carlos III para evaluar la ubicación de las estaciones de medición de la calidad del aire en Asturias. Y, por otro, ha señalado que ya ha sido aprobado el Plan de Asturias de Salud y Medio Ambiente o PASYMA (2019-2024), cuyo objetivo es mejorar progresivamente las condiciones ambientales y alcanzar el equilibrio necesario entre desarrollo humano, protección de la salud y respeto al medio ambiente. En concreto, ha indicado que dicho plan contempla 4 objetivos específicos y 15 acciones en relación con la calidad del aire, siendo una de ellas «establecer un sistema específico de vigilancia epidemiológica de enfermedades relacionadas con la contaminación del aire en las zonas con mayores niveles de contaminación atmosférica, así como en las zonas de alta sensibilidad, que permita detectar precozmente efectos sobre la salud, así como generar conocimiento sobre los impactos sanitarios». Esta institución ha animado a esa Administración a seguir trabajando para mejorar la calidad del aire, incluso valorando la aprobación de nuevos instrumentos planificadores a corto plazo para reducir los valores de las sustancias contaminantes, teniendo en cuenta tanto los datos facilitados por el PASYMA como el plan que consiguió reducir los valores del benceno en Trubia (16000212).

15.4.3 Contaminación acústica

Las molestias y conflictos ocasionados por la contaminación acústica continúan siendo de los más numerosos. Algunas de estas actuaciones son citadas en otros apartados (infraestructuras y actividades clasificadas) y otras son abordadas aquí y engloban temas diversos, ya que las molestias por ruido pueden ser originadas por actividades económicas, instalaciones o equipamiento municipal, fiestas populares, conciertos, comportamientos vecinales e, incluso, por animales domésticos.

En todas las actuaciones se parte de un denominador común: perturbaciones padecidas en el interior de las viviendas por contaminación acústica. La vivienda es el ámbito esencial de intimidad de las personas y la agresión a esta intimidad significa una vulneración a sus derechos fundamentales y, también, a la protección de la salud y a una digna calidad de la vida, partes del derecho a disfrutar de un ambiente adecuado.

Actividades económicas

El gran número de quejas recibidas por ruido molesto procedentes de actividades, especialmente de hostelería (bares, restaurantes o discotecas) indica que una actividad molesta se pone en marcha sin garantía suficiente del cumplimiento de la normativa o de los condicionamientos impuestos en la licencia o declaración responsable, por lo que si de alguna manera la Administración realizara un mayor control de estas actividades se podrían prevenir las molestias a los vecinos. No obstante, muchos ayuntamientos alegan la falta de medios para atender el gran volumen de actividades existentes en un municipio y para efectuar las comprobaciones oportunas.

Si bien, esta institución es consciente de la dificultad que representa para algunos ayuntamientos la realización de estos controles, también considera que invirtiendo más medios en estas tareas se conseguiría reducir el número de denuncias por ruidos y de los procedimientos a tramitar por este motivo, además de redundar en garantizar a los ciudadanos una mejor protección de sus derechos (18009210 y 18009376).

Durante este año, se ha iniciado una actuación ante el **Ayuntamiento de Badajoz** debido a las molestias por ruido soportadas por las personas que residen en el casco antiguo y, en concreto, por las procedentes tanto de los locales de ocio como de las fiestas o eventos (culturales o religiosos) que se concentran en este lugar, que fue declarado Zona Acústicamente Saturada (ZAS) en 2010. Por eso, esta institución ha solicitado información al ayuntamiento sobre las inspecciones efectuadas a las actividades y establecimientos en la ZAS y los controles realizados durante los días festivos o de celebraciones organizadas en el centro para evitar molestias a los vecinos.

La información municipal ha sido facilitada por diferentes departamentos y cada uno ha expuesto su visión del problema del ruido en el casco antiguo. Unos consideran que desde la declaración de la ZAS la situación ha mejorado y otros opinan que si contasen con más medios (personales y materiales) se podrían realizar más inspecciones y mediciones sonométricas. Esta institución ha recordado al ayuntamiento que la situación denunciada no es nueva y que ya fue motivo de queja en 2016 para que, entre otras cuestiones, se redujesen los horarios de las actividades y los niveles de ruido.

Además, esta institución ha señalado que la declaración de ZAS tiene como finalidad dar una solución global al problema de ruido en una zona para reducirlo progresivamente. Alcanzar estos objetivos requiere que la Administración actúe para verificar que los titulares de las actividades cumplen con las obligaciones y limitaciones establecidas en la norma de declaración de ZAS y las licencias otorgadas; y que las medidas correctoras adoptadas son eficaces. También precisa que el ayuntamiento evalúe de oficio (no solo cuando lo denuncian los afectados) el ruido generado para comprobar cómo evoluciona, verificar la eficacia de las medidas y decidir si son

necesarias otras nuevas; así como inspeccionar y sancionar el incumplimiento de los niveles de ruido o la no adopción de medidas por los titulares de la actividad (artículos 4.2, 28, 29 y 62 de la Ordenanza Municipal sobre Protección ambiental en materia de contaminación acústica). Puesto que la Administración municipal tiene el deber de asegurar que no se supera ningún valor límite (artículo 18 de la Ley 37/2003, del Ruido), debe proceder a medir el ruido que efectivamente se produce y asegurarse de que se adopten todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica.

Por eso, se ha solicitado un nuevo informe al ayuntamiento sobre todas las cuestiones antes planteadas y sobre la nueva declaración de ZAS para el casco antiguo (que se encontraba en trámite), así como si se ha planteado la aprobación de un plan contra el ruido en la zona centro, donde se evalúen todos los problemas que afectan a esta zona, como la aglomeración de personas junto a los locales de ocio (como, por ejemplo, realizar un estudio socio ambiental que recoja los flujos horarios y los recorridos de los participantes del ocio nocturno) y el número de festividades que se celebran en el casco histórico, la idoneidad de sus emplazamientos y sus horarios (18012219).

Otros casos tramitados por el Defensor del Pueblo guardan relación con los ruidos procedentes de sistemas de climatización y el empleo de generadores eléctricos en momentos puntuales (obras, fiestas u otras situaciones). En cualquier caso, esta institución ha venido recordando a las administraciones que la Ley del Ruido prevé expresamente que la instalación y funcionamiento de equipos y máquinas susceptibles de producir contaminación acústica debe cumplir las previsiones contenidas en esa ley y en sus normas de desarrollo. En la mayoría de los casos, las molestias se producen porque se incumple la normativa acústica (al superarse los valores límite de ruido) y, tras la intervención de esta institución, se procede a incoar los procedimientos sancionadores, adoptar medidas correctoras e incluso provisionales para que cese el ruido hasta que se arregle o sustituya la maquinaria molesta. No obstante, hay veces que se ha resuelto la retirada definitiva de los generadores eléctricos por el elevado ruido producido (por todas, 19001941).

Una situación relacionada con lo mencionado anteriormente, es la actuación iniciada ante el **Ayuntamiento de Villanueva del Fresno** (Badajoz) por los ruidos procedentes del sistema de refrigeración de un supermercado, debido a las molestias ocasionadas a una vivienda. Durante la tramitación del expediente, el ayuntamiento ha informado de las diferentes visitas de inspección y mediciones efectuadas a la actividad. No obstante, se ha observado que la tramitación administrativa no ha sido ágil, lo que ha demorado la incoación del procedimiento sancionador por superación de los niveles de ruidos y la implantación de medidas para corregir este ruido irregular. Sin embargo, con posterioridad, la Administración ha ofrecido a los afectados hacerse cargo de los gastos

que precisen para el traslado provisional de su domicilio, mientras se ejecutan las obras de aislamiento de la actividad (19015099).

También se ha tramitado una queja por la falta de control ambiental, fundamentalmente en lo referente a la contaminación acústica, de los espectáculos públicos y actividades recreativas regulados en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, y, en particular, las actividades de hostelería y restauración (bares, cafeterías, restaurantes, discotecas, etcétera).

En este sentido, las actuaciones afectan tanto a lo establecido en la citada ley, que deja a elección del promotor de la actividad el presentar ante la autoridad competente (en este caso, el ayuntamiento) una declaración responsable o una solicitud de licencia, como a la reforma de la Ley 2/2002, de 19 de julio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, llevada a cabo mediante la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, que suprimió los epígrafes 25 y 26 del Anexo V de dicha ley, que sometían a evaluación ambiental de actividades las actividades catalogadas como potencialmente contaminadoras por ruido (epígrafe 25) y las contempladas en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP) (epígrafe 26).

En concreto, la finalidad fundamental de esta actuación es valorar las modificaciones legislativas que han llevado a la situación actual, y que esta institución considera que adolecen de una falta de justificación ambiental. El Defensor del Pueblo considera que cuando una Administración promueva modificaciones normativas aplicables al medio ambiente, tal modificación debe ir precedida de una sólida justificación técnica que asegure que no se reduce el nivel de protección ambiental existente.

En defensa de las cautelas que debe adoptar la Administración cuando promueva una modificación normativa de rango legal o reglamentario que afecte al medio ambiente (en este caso concreto al régimen jurídico de protección contra la contaminación acústica), procede invocar la aplicación del principio de no regresión ambiental, cuyo alcance puede extraerse de los postulados recogidos en el citado artículo 45 de la Constitución. En su Sentencia 233/2015 de 5 de noviembre, el Tribunal Constitucional expone su doctrina sobre el alcance de este principio, que puede resumirse así:

a) Las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente, explícitas en los apartados 1 y 2 del artículo 45 CE, comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento. En particular, el deber de conservación 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, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de «no regresión».

b) 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. La norma no es intangible, pues la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia, pero el margen de configuración del legislador no es ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución, entre ellos el artículo 45.

Por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de una modificación legal sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente.

En el caso planteado en esta queja, la tramitación de los anteproyectos de Ley de modificación, tanto de la Ley 17/1997 como de la Ley 2/2002, no ha ido acompañada de una valoración de las consecuencias de las reformas en lo que se refiere el nivel de protección ambiental. Así, respecto de la modificación de la Ley 17/1997, al dar a los promotores de una actividad con una incidencia ambiental importante (sobre todo en lo relativo a la contaminación acústica), la posibilidad de elegir entre un régimen u otro (en concreto entre la simple presentación de una declaración responsable y la tramitación de un procedimiento de concesión de licencia), lógicamente la inmensa mayoría se acoge al régimen de declaración responsable, que no implica un control ambiental específico, lo que no sucede en el caso de las licencias.

Respecto a la modificación de la Ley 2/2002, la memoria del anteproyecto de la Ley 3/2008 basa la modificación en un presunto beneficio de la actividad económica, que se va a llevar a cabo «sin reducir el necesario control ambiental», aunque se eliminan determinadas actividades del sometimiento a la evaluación ambiental de actividades sin que exista sobre estas ningún otro tipo de control ambiental, ya sea previo o a posteriori. Por otra parte, se hace una referencia expresa con relación a las actividades en cuestión, que se califican como «actividades menores que carecen de incidencia ambiental», lo que no es el caso que nos ocupa, ya que el riesgo de contaminación acústica en el caso de las actividades de hostelería y restauración es muy elevado.

La consejería no ha aportado la justificación objetiva que ponga de manifiesto que la nueva regulación no supone un patente retroceso en el grado de protección alcanzado, ni el Defensor del Pueblo ha encontrado esa cuidadosa ponderación que el

tribunal exige sobre los efectos de la modificación. Al contrario, las nuevas normas suponen un retroceso en el nivel de protección, en parte por la inseguridad jurídica generada por dejar en manos del promotor de la actividad el régimen que se aplica respecto al correcto ejercicio de la misma, y en parte por la eliminación de la obligación de someter estas actividades al procedimiento contemplado en el Anexo V de la Ley 2/2002, sin justificación alguna.

Esta institución considera que la posibilidad del interesado en ejercer una actividad económica del tipo de las contempladas en la ley de elegir entre presentar una declaración responsable o una solicitud de licencia es contraria al ordenamiento jurídico, y en concreto, que vulnera los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, consagrados en el artículo 9.3 de la Constitución.

Hacer depender de los destinatarios de una norma qué régimen jurídico se aplica, genera una inseguridad jurídica respecto de las actividades contempladas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/1997 y su sometimiento al ordenamiento jurídico, a la par que implica una actuación arbitraria de la Administración, ya que esta capacidad de elección no se justifica en ningún momento. Además, las diferencias entre el sometimiento de la actividad de que se trate a declaración responsable o a licencia son notorias.

Por otra parte, y con relación a la regulación municipal del ejercicio de actividades económicas, este se regula en la Ordenanza para la apertura de actividades económicas del Ayuntamiento de Madrid de 28 de febrero de 2014, vigente en la actualidad. La ordenanza regula en su Título I el régimen jurídico de la declaración responsable y en el Título II el régimen jurídico de las licencias. Son palpables las diferencias entre el régimen de licencia, que supone un control previo por parte de la Administración, y en el que hay una evaluación expresa de los aspectos ambientales, además de jugar la regla del silencio negativo que implica la desestimación de la solicitud de licencia, y el régimen de la declaración responsable, que implica un control a posteriori, y en el que se permite que una actividad continúe ejerciéndose, incluso incumpliendo la normativa.

Sin embargo, ha de señalarse que al haberse suprimido los epígrafes 25 y 26 del Anexo V de la Ley 2/2002, el contenido de la ordenanza en cuanto a los controles ambientales carece de virtualidad, ya que era precisamente en función de dichos epígrafes (especialmente el epígrafe 26) que se sometían a evaluación ambiental de actividades los locales de hostelería y restauración.

En suma, lo que se produjo en el año 2008 fue una desregulación del control ambiental de las actividades susceptibles de producir contaminación acústica, sin que el control hasta entonces existente fuera sustituido por ningún otro tipo de mecanismo. Lo cual implica una reducción de los estándares de control ambiental, contenidos en el

RAMINP y considerados normativa básica en materia ambiental por los tribunales de justicia, y por lo tanto implícitamente contraria al orden constitucional.

Por ello, se sugirió a **la Comunidad de Madrid** proponer la derogación de la disposición adicional novena de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, y la modificación del artículo 20 de la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, eliminando la supresión del epígrafe 26 del Anexo V de la Ley 2/2002, que volvería así a entrar en vigor; y exigir la licencia municipal de funcionamiento previa al ejercicio de las actividades y espectáculos contemplados en la ley; así como, en ambos casos, una disposición transitoria que regule la aplicación del procedimiento de evaluación ambiental de actividades respecto de las solicitudes de licencias en tramitación. Y comprobar el funcionamiento de las actividades que se rigen por la normativa vigente, otorgando a sus titulares un plazo para solicitar la oportuna licencia. Las actuaciones siguen en curso.

Eventos musicales

Nuevamente es preciso mencionar en este apartado las quejas recibidas por los festivales y conciertos musicales que, dotados de potentes aparatos de sonido y amplificadores, se celebran al aire libre durante varios días y hasta la madrugada, lo que dificulta el descanso de las personas que residen en viviendas cercanas al lugar de celebración de estos eventos.

Otra vez los conciertos celebrados en terrenos municipales en el barrio de Valdebebas han motivado un gran número de quejas de los vecinos, a pesar de las Sugerencias formuladas al **Ayuntamiento de Madrid** durante los años 2017 y 2018, para que antes de su celebración se minimizasen los efectos acústicos negativos y se redujesen los horarios de estos macroconciertos, a través de una buena planificación y organización, realizando inspecciones y mediciones antes y durante su realización para controlar los horarios, el ruido y el aforo. El Ayuntamiento de Madrid ha vuelto a informar a esta institución de los procedimientos sancionadores incoados a los promotores de estos eventos por incumplimiento de los horarios y de los niveles de ruido, pero el problema del ruido sigue sin solucionarse. Además, año tras año, el ayuntamiento vuelve a autorizar la realización de nuevas ediciones de estos conciertos.

Resulta preciso que el ayuntamiento garantice que la afección acústica de estos eventos disminuya puesto que: a) en las autorizaciones se puede prever una reducción en los niveles de ruido o en los horarios (artículo 23.2 de la Ley 17/1997 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid); b) antes de su celebración se tiene que realizar una previa valoración de la incidencia acústica (artículo 9.1 de la Ley 37/2003, del Ruido, y 19.1 de la Ordenanza de protección de la

contaminación acústica y térmica de Madrid, en adelante OPCAT), y se debe comprobar la efectividad de las medidas correctoras previstas (entre otras, reducción del número de escenarios o de los amplificadores utilizados, disminución del aforo o del horario o limitadores de sonido) y; c) cuando exista riesgo grave para el medio ambiente, los bienes, la salud o seguridad de las personas, motivado por contaminación por ruido o vibraciones, pueden ordenarse mediante resolución motivada medidas provisionales.

En definitiva, es necesario que la Administración municipal supervise que las autorizaciones que se conceden a los titulares de estos eventos musicales se cumplen en todo momento (antes y durante su celebración) y que resultan efectivas para respetar el descanso nocturno. De no ser así, la Administración tiene que actuar y adoptar las medidas para que se cumpla lo autorizado, conforme establece el artículo 19.2 de la OPCAT. La superación de los límites sonoros solo se permite durante un tiempo limitado y si se cumplan las prescripciones dictadas en la resolución municipal. Por ello, el ayuntamiento tiene que valorar si ha de establecer modificaciones en el procedimiento actual de autorización de estos macroconciertos o en la OPCAT, para garantizar que el titular del evento respeta el condicionado prescrito y evitar la producción de molestias irregulares a los vecinos (16006928, 19010029, 19009930).

Varios ciudadanos se han dirigido a esta institución para quejarse por el ruido que genera la celebración de eventos en un centro de espectáculos de la plaza Salvador Dalí de Madrid, en particular por el uso excesivo de la megafonía. Se han dirigido varias recomendaciones al ayuntamiento, entre otras que reduzca el número de autorizaciones para que puedan superarse los valores máximos de ruido establecidos en la ordenanza municipal con uso de la megafonía y la autorización se limite a los supuestos en los que resulte estrictamente justificado; y también que se incluya en la autorización una referencia expresa al interés general que debe protegerse, las razones por las que este interés debe prevalecer respecto a los derechos de los residentes y a la evaluación de la incidencia acústica realizada.

La decisión de permitir que la realización de una actividad supere los valores límite de ruido (por ejemplo, se ha autorizado el uso de la megafonía hasta 95 decibelios en determinadas zonas asociadas a un evento deportivo, donde se organizan actividades musicales y de entretenimiento y se publicitan y ofertan productos), supone una especial afección a los derechos de los ciudadanos que residen en el entorno. Ello requiere que las causas que fundamentan esa intromisión sean justificadas, prevalentes y proporcionadas. También se ha recomendado que se intensifiquen las inspecciones y que se habiliten cauces de participación ciudadana (19003539).

15.4.4 Sustancias nocivas y productos químicos

Un caso destacable se ha presentado por almacenamiento irregular de pesticidas en un establecimiento en el casco urbano de Sa Pobla (Mallorca). La actividad conlleva riesgo de incendio y genera malos olores e insalubridad. El **Ayuntamiento de Sa Pobla** informó que el almacenamiento de productos fitosanitarios resulta incompatible con el planeamiento urbanístico. El uso del suelo de manera contraria a la ordenación urbanística es una conducta susceptible de ser sancionada y sin embargo el ayuntamiento no ha adoptado ninguna medida. Se le ha sugerido que inicie los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística y sancionador, de acuerdo con lo previsto en la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de Illes Balears. Estos artículos prevén la posibilidad de que la Administración ordene el cese del uso indebido, el cual solo puede lograrse mediante la retirada de los productos, por lo que también se le ha sugerido que adopte medidas provisionales, con el fin de evitar riesgos para las personas y los bienes.

La Administración autonómica debe, asimismo, actuar en ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de seguridad industrial. Esta institución ha dirigido una Sugerencia a la **Consejería de Trabajo, Comercio e Industria** para que inicie un procedimiento sancionador contra el titular de la instalación por incumplir el plazo dado para que presentara la documentación requerida por la Ley de Industria de Baleares. Asimismo, se le ha sugerido que, en tanto se resuelven los procedimientos que tramita el ayuntamiento, realice una inspección con una doble finalidad. En primer lugar, para comprobar si el almacenamiento de productos químicos cumple los requisitos del Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales o si la instalación está amparada en algún supuesto de exclusión; y, en caso de que la actividad esté sujeta a esta norma, verificar que se cumplen las prescripciones en materia de seguridad contra incendios. En segundo lugar, si se respetan las normas establecidas en el Reglamento de almacenamiento de productos químicos. En caso de que no se atiendan las prescripciones de seguridad contra incendios y de almacenamiento, la Administración debe tramitar un procedimiento sancionador y adoptar, de acuerdo con el ayuntamiento, medidas provisionales para evitar posibles riesgos o daños (17021815).

15.4.5 Contaminación electromagnética

En la actuación iniciada con la **Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital,** con el fin de comprobar la evaluación sobre la salud y el medio ambiente del despliegue de la tecnología 5G a través del Plan Nacional 5G y dos proyectos piloto, se han planteado serias discrepancias con la Administración.

En primer lugar, ha sido necesario poner de manifiesto a la secretaría de Estado las diferencias entre la evaluación ambiental estratégica de planes y la evaluación de impacto ambiental de proyectos y dirigirle un recordatorio de deberes legales referido a la necesidad de someter los planes y proyectos en materia de telecomunicaciones a evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental respectivamente, cuando reúnan los requisitos establecidos en la Ley 21/2013, de evaluación ambiental. En el caso del Plan Nacional 5G la concurrencia de alguno de dichos requisitos es dudosa, por lo que debería haberse consultado al órgano ambiental.

En segundo lugar, se le ha sugerido que elabore, conjuntamente con el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, el proyecto de reglamento por el que debe regularse la Comisión Interministerial sobre Radiofrecuencias y Salud, prevista en la disposición adicional décima de la Ley de Telecomunicaciones, y, tras cumplimentar los trámites preceptivos, lo eleve al Consejo de Ministros para su aprobación. Asimismo, se le ha sugerido que, una vez constituida la comisión, se someta a su consulta la forma de proceder respecto a la aplicación del principio de precaución en el desarrollo de proyectos que impliquen el uso de la banda de 26 GHz, en tanto no se determinen los límites seguros de exposición a emisiones radioeléctricas exigibles para dicha frecuencia. La secretaría de Estado ha explicado que los límites de las emisiones radioeléctricas no dependen de la tecnología utilizada (4G o 5G) sino de las características específicas de cada banda de frecuencias; y que las bandas que se van a utilizar para la tecnología 5G van a ser las que ya se utilizan a nivel masivo en España, con la única excepción de la banda de 26 GHz. Esta banda aún no ha sido adjudicada para el uso de 5G para servicios comerciales masivos; y los organismos internacionales de normalización ya están trabajando en una norma técnica que cubra el cálculo y procedimiento de medida de emisiones en la banda de 26 GHz. Lo cual ratifica lo señalado por el Comité Científico sobre Radiofrecuencias y Salud (CCARS) en su informe en esta materia para 2013-2016, en el que se refiere expresamente a la ausencia de datos sobre límites de exposición de la tecnología 5G en bandas superiores a 6GHz «pues están aún en proceso de discusión, definición y posterior estandarización, la cual no se espera cerrar antes del año 2020».

Si bien la utilización de la banda de 26 GHz puede no ser masiva, como dice la secretaría de Estado, esta institución ha comprobado que las bases reguladoras de la adjudicación de los proyectos piloto contemplan la utilización de la banda de 26 GHz y esta se valora particularmente en los criterios de selección de proyectos (artículo 13 b) y anexo III) de la Orden ECE/1016/2018, de 28 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a proyectos piloto de tecnología 5G). Además, en los proyectos piloto hasta ahora adjudicados en Andalucía y Galicia, según la información suministrada por Red.es (entidad pública empresarial del Ministerio de Economía y Empresa que depende de esa secretaría de Estado) se prevé que el

despliegue de la tecnología 5G se realice en las bandas 3.7 y 26 GHz. Ello significa que se va a utilizar una banda —la de 26 GHz— para la cual aún no se han fijado los niveles de exposición seguros y justifica la segunda Sugerencia formulada (18010687).

15.5 BIENESTAR ANIMAL

Además de las reseñadas en el epígrafe sobre fauna salvaje, esta institución ha iniciado varias actuaciones de oficio por maltrato animal. Un ejemplo se refiere a la muerte de cuatro caballos garranos en el municipio pontevedrés de Oia.

Los garranos son équidos salvajes, pero con propietario, que habitan la sierra y que anualmente protagonizan las tradicionales «rapas das bestas». La presencia de caballos en libertad en los montes de Galicia es una práctica milenaria y el objetivo de su explotación es el aprovechamiento de los recursos naturales de más difícil acceso, la protección y limpieza de los montes, y la obtención de un rendimiento económico. La intervención humana en el manejo de estos animales se realiza principalmente en determinadas fechas («curros»), en las que son conducidos y agrupados para proceder al marcado, cortado de crines («rapa»), desparasitación y extracción de ejemplares para su comercialización o autoconsumo. Los curros forman parte del patrimonio etnográfico y cultural de Galicia.

Aunque estos animales se exploten en régimen de libertad o semilibertad, son animales de producción, de acuerdo con la Ley 8/2003, de sanidad animal, y no fauna salvaje (que se rige por la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), ni animales de compañía (que incluye una subcategoría de animales domésticos que se rigen por las normas autonómicas en esta materia). La clasificación de los garranos como animales de producción se ve avalada además por el hecho de que la normativa autonómica considera explotaciones ganaderas las explotaciones extensivas asentadas sobre terrenos agrícolas o forestales, ya sean públicos o privados, donde se explotan bajo control los animales en completa libertad (artículo 4.2 a) del Decreto 142/2012 sobre normas de identificación y ordenación zoosanitaria de los equinos en Galicia).

Partiendo de lo anterior, las normas de protección y bienestar animal aplicables a los garranos serían —además de lo referente a prevención, lucha, control y erradicación de las enfermedades de los animales, reguladas en la ya citada Ley de sanidad animal—, la Ley 32/2007, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio (también estatal), y varias disposiciones generales de desarrollo, estatales y autonómicas, entre las que destaca el ya citado Decreto 142/2012.

La Ley 32/2007 establece las normas básicas sobre explotación, transporte, experimentación y sacrificio para el cuidado de los animales y un régimen común de

infracciones y sanciones para garantizar su cumplimiento. Esta ley contiene, entre otras, las siguientes previsiones en materia de bienestar de los animales de producción:

1º El deber de las administraciones de adoptar las medidas necesarias para asegurar que, en las explotaciones los animales no padezcan dolores o sufrimientos inútiles (artículo 4). Para ello, debe tenerse en cuenta su especie y grado de desarrollo, adaptación y domesticación, así como sus necesidades fisiológicas y etológicas.

2º En relación con el sacrificio de animales (artículo 6), se señala que las normas sobre la construcción, las instalaciones y los equipos de los mataderos, así como su funcionamiento, evitarán a los animales agitación, dolor o sufrimiento innecesarios. Asimismo, el apartado segundo de dicho artículo señala que el sacrificio de animales fuera de los mataderos se hará únicamente en los supuestos previstos por la normativa aplicable en cada caso y de acuerdo con los requisitos fijados por esta, a excepción de los sacrificios de animales llevados a cabo por veterinarios con fines diagnósticos.

De esta regulación se desprende que la ley no ampara conductas que produzcan agitación, dolor o sufrimiento innecesarios a los animales de producción, ni el sacrificio de animales fuera de los mataderos salvo que una norma lo prevea. Obviamente, los hechos descritos en los informes elaborados por el servicio veterinario oficial de Pontevedra y por el SEPRONA revelan una conducta que no puede ampararse en normativa alguna, pues de ambos se concluye que los animales murieron por los brutales golpes recibidos. Ello constituye una conducta susceptible de ser tipificada como infracción muy grave, de acuerdo con el artículo 14.1 b) de la Ley 32/2007. No obstante, en el caso descrito no ha podido iniciarse un procedimiento sancionador pues en la investigación no ha sido posible identificar al presunto responsable de la muerte de los caballos.

A la vista de lo anterior, y dadas las particularidades del régimen aplicable a estos animales, se ha instado a la Administración autonómica a que intensifique el programa de inspecciones previsto para casos singulares en el artículo 10 de la Ley 32/2007 y la coordinación con la Administración forestal y de protección de la naturaleza para el aprovechamiento de pastos, de acuerdo con las previsiones del Decreto 142/2012. Esta norma regula, entre otras cuestiones, las condiciones aplicables a terrenos agrícolas o forestales que se constituyan como espacios de acogida de caballos en libertad. Los terrenos deben inscribirse en el Registro Público de Terrenos Forestales de Pastoreo, cumplir la normativa de la Red Natura 2000 (en caso de ubicarse en uno de los espacios que la integran) y contar con autorización de pastoreo, cuando se asienten sobre pastos de uso común, de acuerdo con el instrumento de ordenación o gestión forestal. Todo ello con el fin de reducir los conflictos entre ganaderos, a los que alude el SEPRONA en su informe y reducir la posibilidad de que hechos como estos vuelvan a ocurrir (19001124).

También, se ha iniciado otra actuación ante la **Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda de la Junta de Galicia,** tras comprobarse la falta de contestación a una denuncia presentada por una asociación ecologista sobre la venta de perros en diferentes portales de internet de manera irregular. A este respecto, la Administración ha informado que, efectivamente, en estos anuncios se ofrecía la venta por internet de perros de caza por particulares en su comunidad autónoma, algo que incumple el artículo 13 de la Ley 4/2017, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia, que prohíbe la venta, compra, cesión o donación ambulante de los animales de compañía, al tiempo que permite la cría de animales de compañía con fines comerciales, pero solo en establecimientos debidamente autorizados e inscritos en el Registro Gallego de Animales (REGANUZ). Tras la intervención de esta institución, se ha procedido a dar contestación a la asociación ecologista y a incoar un procedimiento sancionador a la empresa responsable de la plataforma digital de internet, así como a adoptar una medida provisional consistente en requerir a dicha empresa el cese inmediato de la publicidad de particulares consistente en la venta y cría de animales con fines comerciales en los distintos municipios de Galicia que vulnere la normativa en materia de protección y bienestar de los animales de compañía, según el artículo 44 de la citada ley (19011909).

Otro caso similar hace referencia a una denuncia efectuada por otra asociación ecologista sin contestación por parte de la Administración, con relación a las deficiencias y anomalías detectadas en las instalaciones de un núcleo zoológico ubicado en Guardamar del Segura (Alicante). El **Ayuntamiento de Guardamar del Segura** informó a esta institución que ha procedido a contestar el escrito de la asociación, a fin de indicarle que ha solicitado la retirada de la autorización como núcleo zoológico y su cierre a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana por la falta de medidas sanitaras, ambientales y de seguridad en las instalaciones. Además, ha incoado un procedimiento sancionador al titular de la actividad por incumplimiento de la Ordenanza Municipal de Control y tenencia de animales, y le ha imputado los gastos originados por el decomiso de los animales (19020798).

En estos dos últimos casos, entre otros, se observa que la Administración ha procedido a dar traslado de la información solicitada a las asociaciones cuando ha recibido el escrito del Defensor del Pueblo, por lo que esta irregularidad se ha puesto de manifiesto a dichos organismos con fundamento en la legislación de procedimiento administrativo común (por todas, 19019673). Además de lo anterior, hay otros supuestos en los que se continúa sin reconocer la condición de interesado de estas asociaciones en un procedimiento sancionador, cuando además de denunciar unos hechos se ha personado como interesado. El Defensor del Pueblo ha tenido que formular resoluciones a las administraciones para que les reconozcan esta condición y se les informe del estado de tramitación de los procedimientos sancionadores (por todas, 19023351).

16 URBANISMO

16.1 PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN

16.1.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística

Los principios informadores del planeamiento general son el del principio de vigencia indefinida y el de la obligatoriedad del planeamiento general. El principio de la «vigencia indefinida» no puede interpretarse en el sentido inmovilista de perpetuar el planeamiento urbanístico, de tal modo que los ayuntamientos están legitimados para proceder a su modificación cuando nuevos criterios o nuevas necesidades urbanísticas hagan necesaria la actualización de un planeamiento vigente en un momento determinado. El *ius variandi* reconocido por la legislación urbanística se justifica en las exigencias del interés público actuando para ello discrecionalmente, y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución.

La necesidad de proceder a la actualización del planeamiento se justifica no solo porque el transcurso del tiempo atestigua la existencia de nuevos criterios o necesidades, sino también porque las numerosas reformas que sufre la legislación urbanística hacen necesario que el planeamiento municipal se adapte a esos nuevos marcos legales a través de procesos de revisión o incluso de elaboración de un nuevo plan general. En suma, el urbanismo como función pública exige una acción planificada, siendo el planeamiento la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. Por ello, esta institución ha de insistir en la necesidad de que los municipios cuenten con planeamientos generales aprobados definitivamente, ya que ello permite garantizar un marco de seguridad jurídica imprescindible para la inversión de los agentes privados, posibilita la armonización del planeamiento general con la legislación urbanística y de ordenación del territorio y permite disponer de un planeamiento urbanístico adaptado a las realidades sociales y económicas actuales.

Un asunto que aun ocupa a esta institución es el retraso denunciado por un vecino de Ceclavín (Cáceres) en la tramitación y aprobación del Plan General Municipal (PGM). La competencia que atribuye el ordenamiento jurídico al **Ayuntamiento de Ceclavín** en materia de planeamiento, no se ha ejercido en este caso con la diligencia debida, pues han trascurrido más de cuatro años desde que el pleno de la corporación acordase aprobar el instrumento provisionalmente, sin que se haya aún aprobado aquel. En su día se formuló a la entidad local una Sugerencia para que impulsara la tramitación del instrumento de planeamiento. Pese a que la resolución fue aceptada, la Administración municipal no ha confirmado a esta institución que haya atendido los

requerimientos de la Administración autonómica para poder acordar su aprobación definitiva (17009169).

El planeamiento urbanístico municipal es la herramienta que ha previsto el legislador para regular el régimen de intervención sobre todos aquellos elementos que, por tener un significativo valor cultural o natural, requieren de una actuación en orden a su protección, conservación y puesta en valor, sin perjuicio de las previsiones que realiza la legislación de patrimonio cultural. Esta institución ha detectado notables carencias en el actuar de las administraciones públicas con competencias en la materia, a la hora de afrontar la resolución de los problemas reales y efectivos que aquejan de manera casi cotidiana al patrimonio cultural, siendo una prueba palpable de ello la escasa atención que se muestra a la hora de inventariar y catalogar debidamente los bienes, valores y actividades susceptibles de ser integradas y consideradas dentro de ese patrimonio cultural y los retrasos que se producen para tramitar y aprobar estos instrumentos. Ha de insistirse en la necesidad de tramitar y aprobar estos catálogos urbanísticos con celeridad, ya que tienen como función procurar el disfrute y preservar para las generaciones futuras el patrimonio colectivo.

Ejemplo de ello es la Sugerencia que se formuló al **Ayuntamiento de Elda** (Alicante), para que impulsase la tramitación del Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos del municipio, cuya aprobación inicial se había acordado por el Pleno en agosto de 2014. Desde entonces, la entidad local no ha informado a esta institución si acepta o no la resolución (14018666).

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 (18011139 y 19022532).

En otras ocasiones, el retraso se produce a la hora de promover la ejecución de un determinado ámbito. Una vez más debe resaltarse la excesiva lentitud que caracteriza a la gestión urbanística debido a la complejidad de los procesos administrativos a que está sometida. En efecto, los sistemas de actuación tradicionales presentan problemas muy reiterados que, por conocidos, exigirían fórmulas de sistematización y simplificación para evitar retrasos en su aplicación. Son incontables las ocasiones en las que se ha subrayado la importancia de que las administraciones locales asuman el protagonismo de la gestión urbanística, invocando aquellas para justificar su inactividad la falta de medios técnicos y jurídicos. Así pues, debe ratificarse lo ya expuesto sobre las deficiencias advertidas en la aplicación de los sistemas de ejecución urbanística históricos, con especial hincapié en el sistema de compensación, en cuanto que constituye el modo de ejecución más frecuente para el desarrollo de los planes.

En estos casos, se observa que los ayuntamientos, con carácter general, no son partidarios de adoptar determinadas medidas o mecanismos que las leyes autonómicas ponen a su disposición para garantizar la ejecución de los desarrollos urbanísticos en los supuestos de incumplimiento de los plazos establecidos por el planeamiento, como lo es la sustitución del sistema de ejecución por uno de gestión pública o mixta. La mayoría de las veces transcurre dicho plazo de forma amplia, sin que se inicie la gestión urbanística del ámbito y, sin embargo, la Administración nunca llega a acordar la sustitución del sistema de compensación por otro más efectivo. Por ello, siguen siendo frecuentes las sugerencias formuladas por esta institución, a fin de que los ayuntamientos impulsen esta fase del desarrollo urbanístico mediante la determinación de algún sistema de iniciativa pública, de forma que se garantice la transformación del suelo.

Es el caso del retraso en la ejecución urbanística del Área de Planeamiento Especifico 08.04 «Marqués de Villabrágima» del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, cuya Junta de Compensación, constituida en 2012, no ejerce actividad alguna desde entonces. Los propietarios carecen de información sobre las causas del retraso y sobre lo más importante, las previsiones temporales para reanudar la ejecución. La Junta de Compensación, en cuanto beneficiaria de la expropiación de los propietarios no adheridos a ella, es la que debe iniciar el procedimiento, impulsarlo y actuar. Hasta la fecha, pese a los requerimientos municipales, la junta no ha presentado un proyecto de expropiación acorde al criterio de los servicios técnicos del ayuntamiento.

Se ha indicado a la alcaldía que, por la naturaleza y funciones de las juntas de compensación, el ayuntamiento siempre retiene la titularidad última de la función y se reserva la tutela de su ejercicio y la posibilidad de corregir la actuación de la junta por vía de recurso. Además, las obras de infraestructura han de ajustarse al proyecto de urbanización aprobado y solo entonces podrán ser recibidas por el ayuntamiento. Son obras públicas que la Junta de Compensación efectúa por delegación y que el ayuntamiento puede y debe controlar e inspeccionar. La junta responde de la urbanización completa del ámbito directamente frente al ayuntamiento y a este corresponde la inspección y control de la obra pública.

Se ha reiterado al ayuntamiento que han trascurrido años sin avance alguno en la ejecución urbanística del área, por lo que es clara la inactividad de la Junta de Compensación. Pese a ello, no se han adoptado medidas adicionales y efectivas para culminar la gestión urbanística de este ámbito. Por ello, el ayuntamiento debe instar a la junta al cumplimiento de sus funciones, pues la persistencia en el incumplimiento de los deberes y obligaciones inherentes al sistema de compensación que tiene encomendados, habilita al ayuntamiento a incoar un expediente sancionador (artículo 183 del Reglamento de gestión urbanística, en relación con el artículo 204.3 de la Ley

9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid). Esta institución está a la espera de que el ayuntamiento informe sobre estos extremos (07005227).

16.1.2 Ejecución incompleta de planeamiento. Conservación de las obras de urbanización

Esta institución sugirió al **Ayuntamiento de Coslada** (Madrid) que acordase la recepción tácita de una plaza de uso público y asumiera las labores de su conservación y mantenimiento, así como los gastos que dichas labores generasen. Si las obras de urbanización han sido ejecutadas y están en uso consentido y tolerado por la Administración, desarrollándose sobre el ámbito una auténtica actuación de edificación y concesión de licencias de ocupación, como ocurrió en este caso, han de entenderse recepcionadas de manera tácita, produciéndose, por tanto, los efectos propios de dicha asunción de responsabilidad.

La alcaldía, en su respuesta manifestó que procedería a aceptar la Sugerencia, mediante la tramitación del planeamiento preciso que abordase la resolución de la calificación del suelo y posterior obtención por el ayuntamiento de aquellos espacios que se considerasen necesarios para el uso público y aún no fuesen de titularidad municipal. Y añadía que, dada la envergadura y trascendencia del problema, el consistorio pretende, en aquellos casos en los que no hay contradicción con el planeamiento y los intereses públicos, llegar a acuerdos con los propietarios de los suelos. En estas condiciones no podía tenerse por aceptada la Sugerencia. A los vecinos no les cabe más que seguir a la espera de que el ayuntamiento culmine la elaboración y tramitación de esa figura de planeamiento que permita resolver este problema generalizado en el municipio. La elaboración y tramitación de un nuevo instrumento de planeamiento constituye un proceso largo y complejo, por lo que esta institución confía en que el ayuntamiento trabaje con agilidad y eficacia en la línea de alcanzar dicho fin y que aquel pueda aprobarse a la mayor brevedad posible. La Sugerencia se tuvo por rechazada, finalizándose las actuaciones con estas observaciones (15011166).

Otro caso es el que planteó el propietario de una vivienda en la urbanización Fuente Romero del municipio de Hormigos (Toledo), quien aseguraba que los vecinos llevaban años solicitando al ayuntamiento que proceda a regularizar el ámbito, a recibir las obras de urbanización y a prestar de forma adecuada los servicios públicos de primera necesidad, como el abastecimiento de agua potable.

Sin embargo, el ayuntamiento considera que no puede adoptar medidas adicionales para regularizar este ámbito, atribuyendo de forma exclusiva a la iniciativa particular su gestión urbanística. Es verdad que se trata de una situación heredada, pero también lo es que han trascurrido más de 30 años, durante los cuales podían haberse

adoptado medidas para garantizar que la regularización del ámbito sea una realidad. La entidad local parece justificar su pasividad por el mero hecho de que la urbanización surgiera hace décadas sin cobertura legal alguna.

No puede imputarse toda la responsabilidad únicamente a los promotores de las viviendas, ya que la Administración municipal debió adoptar en el pasado medidas de control de la legalidad urbanística para impedir la consolidación del núcleo ilegal de población, y dictar las oportunas órdenes de ejecución cuando detectó los primeros incumplimientos. Es cierto que las construcciones se llevaron a cabo por los propietarios, pero no lo es menos que la entidad local no adoptó medidas para impedir su aparición. Por tanto, el ayuntamiento actual es quien debe atender la situación.

Además, el municipio ha de ejercer sus competencias en materia de urbanismo, lo que comprende el planeamiento, gestión, ejecución y disciplina, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas (artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). La Administración local debe garantizar —como titular de la potestad de la función pública urbanizadora— que las obras de urbanización se ejecuten y recepcionen dentro de los plazos legalmente establecidos, articulando, en su caso, las medidas que resulten procedentes.

Por ello, se sugirió al **Ayuntamiento de Hormigos** que adoptase las medidas necesarias para garantizar la completa y adecuada gestión de la urbanización residencial Fuente Romero, impulsando y agilizando definitivamente su regularización y sometiendo dicho ámbito a un proceso urbanizador, previa aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión necesarios, como el Programa de Actuación Urbanizadora que indican las Normas Urbanísticas de Planeamiento. En su respuesta, la entidad local volvió a reiterar los argumentos ya señalados en informes remitidos anteriormente. En estas condiciones no podía tenerse por aceptada la Sugerencia, que se tuvo por rechazada, finalizándose las actuaciones (17007757 y 17012382).

16.2 PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS

La protección y enriquecimiento de los bienes que integran el patrimonio histórico, cultural y artístico constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos, según el mandato de los artículos 46 y 149.1.1 y 2 de la Constitución española. En efecto, el artículo 46 consagra la conservación y el fomento tanto del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, como el de los distintos bienes que lo integran, con independencia del régimen jurídico a que estén sometidos y las diferentes titularidades que sobre aquellos se ostenten. Por tanto, todos los poderes públicos están llamados, por imperativo constitucional, a actuar en defensa de la integridad de los bienes que integran dichos patrimonios, y para ello han de adoptar

todas las medidas pertinentes para conservar las edificaciones que por su antigüedad o valor histórico o estético constituyen singularidades que dotan a las ciudades o poblaciones donde se encuentran, de personalidad propia digna de respeto por el interés socio-cultural, que entraña su conservación al margen de todo proceso especulativo.

Pese al mandato constitucional, en no pocas ocasiones esta institución debe recordar a las administraciones públicas que la protección y el enriquecimiento del patrimonio artístico y arquitectónico constituyen obligaciones fundamentales.

Restauración y rehabilitación de edificios de valor histórico y artístico

En 2018 se iniciaron dos actuaciones de oficio por el deficiente estado de abandono y la necesidad de restauración y rehabilitación de dos inmuebles.

El primero de ellos es la ermita de Santa María la Antigua, el templo románico-mudéjar más antiguo de Madrid, declarada Bien de Interés Cultural. A pesar de la protección que le otorga esta declaración, su deterioro es progresivo y precisa de una rehabilitación urgente. Se solicitó información a la **Consejería de Cultura, Turismo y Deportes de la Comunidad de Madrid** sobre su estado actual de conservación, actuaciones de restauración y rehabilitación que se hubieran realizado o que tuviera previsto llevar cabo. Asimismo, se solicitó al **Ayuntamiento de Madrid** información acerca de dicho edificio, en el ámbito de sus competencias de control del estado de conservación de las edificaciones.

La consejería remitió un informe en el que aclaraba que la ermita es titularidad del Arzobispado de Madrid, por lo que este es el principal responsable de su estado de conservación. Añadía que la Comunidad de Madrid llevaba años trabajando conjuntamente con los técnicos del arzobispado en este asunto. Como fruto de este acuerdo, se ha financiado, a través del convenio de colaboración con la Provincia Eclesiástica de Madrid, la elaboración del proyecto de restauración y las obras necesarias.

Asimismo, se ha constatado que el ayuntamiento está adoptando medidas para garantizar que la propiedad efectúe las reparaciones necesarias para garantizar un estado adecuado de conservación de la ermita. Así, declaró la ITE presentada desfavorable y en la actualidad se están llevando a cabo actuaciones para subsanar las deficiencias advertidas, en particular en el apartado de estructura y cimentación del inmueble. Se incoó un nuevo expediente, emitiéndose un informe técnico en el que se describían los daños y propuesta de orden de ejecución de obras de reparación de edificio de catalogación singular. Esta resolución de ejecución de obras se notificó a la propiedad y se le concedió un plazo de 12 meses para llevarlas a cabo. En la actualidad

esta institución se encuentra a la espera de que el Ayuntamiento de Madrid confirme el cumplimiento por parte del arzobispado de la orden de ejecución dictada (18015641).

El segundo de los inmuebles cuyo deficiente estado de conservación motivó el inicio de una actuación de oficio es el denominado Teatro Fleta, en Zaragoza, edificio protegido e incluido en el Catálogo de Edificios y Conjuntos de Interés de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). Al ser el edificio de titularidad del **Gobierno de Aragón,** se solicitó al **Departamento de Educación, Cultura y Deporte** información acerca de su estado de conservación y actuaciones de restauración y rehabilitación que tuviera previsto llevar a cabo para evitar el progresivo deterioro del inmueble. También se solicitó al **Ayuntamiento de Zaragoza** información sobre las actuaciones realizadas respecto al control del estado de conservación del edificio, máxime cuando se trata de una edificación incluida en el catálogo.

Tras las indagaciones llevadas a cabo en 2018 y 2019, puede concluirse que no se han producido grandes avances y, de hecho, ha continuado el deterioro del inmueble. Esta institución es consciente de que las administraciones públicas disponen de recursos limitados para ejercer sus competencias de este ámbito. Sin embargo, también tienen el deber de velar por la conservación, defensa, recuperación y mejora de los bienes que integran su patrimonio. Por ello, aun comprendiendo las limitaciones presupuestarias existentes, debe entenderse también que el deficiente estado en el que el Teatro Fleta parece encontrase en la actualidad, exige que la Administración autonómica, en cuanto titular del inmueble, impulse con la mayor diligencia posible las actuaciones para evitar su pérdida.

Esta institución indicó al ayuntamiento que, ante el deterioro progresivo que ha sufrido el inmueble, debía de haber incoado un procedimiento que concluyese con una orden de ejecución de sus obras de reparación y rehabilitación en los términos del régimen de protección que le otorga su catalogación. No consta que en el pasado se dictasen medidas para evitar el deterioro en el que hoy se encuentra el teatro, ni que se ordenase la ejecución de las obras necesarias para su conservación e integridad. De hecho, tampoco se están adoptando ahora limitándose a afirmar el ayuntamiento que «lo oportuno, conveniente y deseable, sería que por parte de la propiedad (Gobierno de Aragón) se propusiese una intervención sobre el edificio, que recibiese la aprobación del Ayuntamiento de Zaragoza, de todas las áreas, en particular, la de Urbanismo».

Es importante señalar la necesidad de una adecuada coordinación entre los diferentes niveles administrativos con competencias concurrentes en la protección del patrimonio. El urbanismo es multidisciplinar y por tanto, es necesario coordinar y complementar todas las competencias que inciden en el territorio.

Se formuló tanto al Ayuntamiento de Zaragoza como a la referida consejería una Recomendación para que con carácter general actúen de forma coordinada, colaboren entre ellas y se presten apoyo activo entre sí. A fin de reparar y mantener en un adecuado estado de conservación el Teatro Fleta y destinarlo posteriormente a un uso público, todo con el fin de proteger esos valores que motivaron su inclusión en el catálogo.

En su respuesta, la consejería únicamente ha manifestado formalmente su conformidad con las resoluciones formuladas, sin precisar las actuaciones concretas que estuviese llevando a cabo para darles cumplimiento. Por su parte, el Ayuntamiento de Zaragoza ni siquiera se refiere a dichas resoluciones, por lo que no puede determinarse si las acepta o las rechaza. Por ello, esta institución reiteró la Recomendación y la Sugerencia formuladas y solicitó nuevamente información sobre las medidas adoptadas y actuaciones concretas para darles cumplimiento. En la actualidad esta institución está a la espera de recibir las respuestas de ambas administraciones públicas (18011216).

Conservación del dolmen de Guadalperal (Cáceres)

En agosto de 2019 la sequía dejó a la vista un dolmen de unos cinco mil años de antigüedad, que se encontraba sumergido desde 1963 bajo las aguas del embalse de Valdecañas. Según los expertos, se podría tratar del dolmen más importante de España. Al parecer, el denominado dolmen de Guadalperal (Cáceres) estaba entonces comenzando a sumergirse en las aguas del embalse ya que el pantano estaba empezando a recuperar su caudal al haber finalizado el período de trasvase que todos los años durante el verano establece el convenio de Albufeira entre España y Portugal para el aprovechamiento sostenible de las aguas entre ambos países. Se produjo un debate entre los expertos que pedían que se sacaran las piedras, conservando la estructura, y que se llevase por encima del nivel del agua; y aquellos otros que consideraban que el traslado del conjunto megalítico supondría una pérdida irreversible en su contexto histórico-arqueológico. Esta institución solicitó a la **Consejería de Cultura, Turismo y Deportes de la Junta de Extremadura** que remitiera información sobre el estado de conservación del conjunto megalítico y de las actuaciones llevadas a cabo y medidas que tuviera previsto adoptar en colaboración con otras administraciones, para garantizar su protección. También se solicitó a la Administración autonómica una valoración sobre las críticas recibidas, en la que además se indicasen los motivos por los que no era una buena opción trasladar el dolmen y evitar que volviera a sumergirse. En la actualidad esta institución está a la espera de recibir la respuesta de la consejería (19018592).

16.3 LICENCIAS URBANÍSTICAS

Continúan siendo numerosas las quejas en materia de licencias, y es que su otorgamiento constituye una de las actividades urbanísticas que más directamente afecta al ciudadano. El enorme tiempo de espera para su concesión, entre 10 y 12 meses de media, perjudica a clientes, promotoras y a los propios ayuntamientos que incumplen los plazos para resolver acudiendo de manera abusiva al silencio administrativo y olvidando que no constituye una opción en la que la Administración pueda elegir entre resolver expresamente o no hacerlo, sino que es solo una garantía por el retraso de los órganos obligados a resolver. En suma, es intolerable la pasividad de algunas administraciones en cumplir los plazos para otorgar o denegar licencias urbanísticas y desde luego colisiona con la eficacia que ha de presidir su actuación.

En estos casos se recuerda a las administraciones municipales que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que las solicitudes dirigidas a las administraciones son una de las formas posibles de inicio de procedimiento administrativo, en este caso, en solicitud de licencia de obras, por estar los actos de uso del suelo y edificación sujetos a previa licencia urbanística municipal. Al cumplimiento de esa obligación de los ciudadanos de solicitar previa licencia, se corresponde la obligación municipal de dar resolución expresa a dicha solicitud en los plazos establecidos. Además, el personal al servicio de las administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver, son directamente responsables del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable (artículo 21.6 de la Ley 39/2015).

Por ello, en estos casos el Defensor del Pueblo termina sugiriendo a los ayuntamientos que dicten sin más demoras resolución expresa sobre la solicitud de licencia formulada y la notifiquen con expresión de los recursos que procedan. Asimismo, se suele recordar a dichas administraciones su deber legal de acomodar la actuación administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad establecidos en el artículo 103 de la Constitución y 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En la mayoría de las ocasiones, las sugerencias son aceptadas y los ayuntamientos resuelven las solicitudes de licencia en un sentido u otro. Ahora bien, como dichas resoluciones se dictan meses e incluso años después de la fecha en que las solicitudes fueron presentadas, esta institución concluye sus actuaciones recordando el deber legal que tienen de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación. Resoluciones en este sentido se

han dirigido en 2019 a los **ayuntamientos de Castrillo de la Reina (Burgos)** (18011215), **Cabra (Córdoba)** (17013134), y **Andratx (Illes Balears)** (18008752), entre otras.

En otros casos, las administraciones locales alegan para justificar las demoras en dictar resolución la insuficiencia de medios personales y materiales. Entonces se ve obligada esta institución a recordar que en estos casos deben solicitar ayuda a las diputaciones o a la comunidad autónoma. La propia Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece los deberes de colaboración y de asistencia activas entre administraciones. Al amparo de estos principios, las demás administraciones han de facilitar a las entidades locales —y estas solicitar— asistencia, colaboración y cooperación, especialmente a las entidades de menor capacidad económica y de gestión. En este sentido, se dirigió esta institución al **Ayuntamiento de Valdetorres de Jarama** (Madrid), que reconoció que desde agosto de 2018, momento en el que había cesado el arquitecto municipal, no se estaban tramitando expedientes urbanísticos (19003581).

En 2015, esta institución realizó un estudio monográfico presentado a las Cortes Generales sobre *Tramitación de licencias urbanísticas: procedimientos y duración de los trámites,* en el que se incluyeron unas recomendaciones con el fin de agilizar dichos procesos. Al hilo de ese estudio, esta institución ha llevado a cabo diversas actuaciones, como por ejemplo la iniciada en 2019 a instancia de un ciudadano, ante el **Ayuntamiento de Madrid,** dado el grave retraso en la resolución de los expedientes de licencias urbanísticas por parte del distrito de Moncloa Aravaca. La solicitud de licencia acumulaba más de un año de demora, al parecer, debido a la falta de personal técnico con competencia para informar esos expedientes.

Esta institución solicitó información al ayuntamiento sobre la tramitación del expediente del interesado, así como sobre medidas adoptadas o que tuviera previsto adoptar para mitigar los graves retrasos que, al parecer, se están produciendo en la tramitación de dichos expedientes. Se han finalizado las actuaciones al constatar que la licencia había sido ya concedida y que se estaban adoptando las medidas necesarias para solucionar el problema, reforzando el personal municipal de cara a lograr tiempos adecuados de gestión de las licencias en el citado distrito (19000105).

En 2018 y 2019 se han recibido un número importante de quejas de ciudadanos del municipio de Manacor (Illes Baleares), afectados por los retrasos en el procedimiento de tramitación de solicitudes de licencias urbanísticas. En algunos casos, las demoras llegan a ser de años. Además, el ayuntamiento no informa a los solicitantes de las previsiones temporales para dictar la resolución en estos expedientes y ello a pesar de que los retrasos no suelen ser imputables a los particulares, sino a dicha Administración. Por ello, se ha sugerido al **Ayuntamiento de Manacor** que se agilicen los

procedimientos y se dicte sin más demoras resolución expresa y motivada sobre estas solicitudes de licencia. Las actuaciones van finalizándose a medida que la entidad local va dictando resolución y otorgando o denegando las licencias por lo que se deduce que aquella está adoptando medidas efectivas. Se ha recordado a dicha Administración local el deber legal de acomodar la actuación administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad establecidos en el artículo 103 de la Constitución (por todas, 19007265).

16.4 PARTICIPACIÓN URBANÍSTICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

Participación pública en los planes urbanísticos

Las Administraciones han de fomentar la participación pública en la elaboración y modificación de los planes, dado que es esencial y consustancial a su existencia. Tienen la obligación de facilitar a toda persona que tenga interés, directo o indirecto, en el planeamiento o gestión urbanística, el acceso a los instrumentos que se someten a aprobación administrativa. Este derecho a obtener información se atribuye a todo ciudadano, y no solo a los titulares de un derecho o interés legítimo, como algunas administraciones sostienen. Se trata de un derecho subjetivo, garantizado por la ley a cualquier ciudadano, de conocer el contenido del planeamiento. El otro polo de este derecho es el deber legal de la Administración de facilitar su ejercicio y efectividad.

Para reforzar la garantía de este derecho, las Administraciones, fundamentalmente los ayuntamientos, deben divulgar de forma más clara y accesible toda aquella información relacionada con el urbanismo para que sea conocido por la ciudadanía. Lamentablemente, ello no siempre sucede y no son infrecuentes los casos en los que las administraciones públicas no garantizan el ejercicio de dicho derecho.

En 2018, esta institución inició actuaciones ante el **Ayuntamiento de Torija** (Guadalajara) a instancia de un arquitecto que denunció las dificultades y obstáculos que encuentra para poder acceder a determinados planes y proyectos relativos a un sector del planeamiento municipal. Pese a que finalmente la entidad local le facilitó el acceso a dicha documentación, esta institución pudo constatar la insuficiencia de los medios de publicidad del planeamiento. De hecho, la alcaldía admitió que podía consultarse en la sede electrónica el Plan de Ordenación Municipal vigente, aunque no los planes parciales, aprobados anteriormente, pero cuya ordenación quedó incorporada a aquel.

Se ha recordado a la Administración local que el artículo 70 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone en su apartado 1 que las administraciones públicas con competencias en ordenación territorial y urbanística deben tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su

ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos. Y en el apartado 2 que estas mismas administraciones públicas deben publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración. Por tanto, no solo ha de publicarse el Plan de Ordenación Municipal, como reconoce el Ayuntamiento de Torija, sino todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor y, por tanto, esos planes parciales también.

Por ello y puesto que en este caso no se estaba dando cumplimiento a dicho precepto en su integridad, se formularon al Ayuntamiento de Torija dos recomendaciones para que por un lado adoptase las medidas para poner a disposición de los ciudadanos copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en ese municipio, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos y por otro, publicase en la sede electrónica del ayuntamiento el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que estén en vigor en el municipio, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Torija ni siquiera se refiere a las resoluciones formuladas que no son objeto de valoración, como tampoco lo son las consideraciones de esta institución. Por ello, se tuvieron por rechazadas ambas recomendaciones y se comunicó a la entidad local que se incluiría este asunto en el informe anual a las Cortes Generales, dando por finalizadas las actuaciones (18017352).

Acceso a la información urbanística

Esta institución ha seguido recibiendo numerosas quejas sobre la tardanza o la negativa de las administraciones a facilitar la información urbanística reclamada por los ciudadanos. Se constata que siguen poniendo dificultades para contestar las solicitudes de información urbanística en el plazo legalmente previsto. En estos casos, una vez comprobado que se ha facilitado la información solicitada ante la institución del Defensor del Pueblo, se concluyen las actuaciones, mas no sin realizar una serie de observaciones sobre la ausencia de una respuesta expresa y por escrito. En muchos casos, es necesario dirigir un Recordatorio de deberes legales para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 39/2015 (por todas, 19010760).

En efecto, la eficacia exige que se tramiten las solicitudes de información con diligencia y que las administraciones públicas cumplan razonablemente las expectativas de la sociedad, entre ellas el deber 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 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, de otro modo se estaría aceptando privar al particular de un medio de prueba para reaccionar en vía administrativa o judicial. Si los interesados se han dirigido a la Administración municipal, es obligado darles respuesta fundada, expresa y por escrito, y en tiempo y forma adecuada al procedimiento que corresponda y en congruencia con las pretensiones expresadas. 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 incluye entregar copias documentales.

Como ejemplo, cabe citar las actuaciones seguidas con el **Ayuntamiento de Villanueva de Castillejos** (Huelva), que no atendió la solicitud planteada por el autor de la queja y no le facilitó el acceso y copia de la documentación de un proyecto de obras. Entendía que debía de ser un juez el que le requiriese dicha información, alegando la protección de datos personales.

Se recordó a dicha Administración que el artículo 18.1 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, atribuye a los vecinos el derecho a ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal con relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución. Además, el artículo 69 de la Ley 7/1985 obliga a las corporaciones locales a facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local; y el 70.3 de la misma ley regula el derecho de los ciudadanos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros, de acuerdo con el artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.

Además, todas las personas tienen el derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el resto del Ordenamiento Jurídico. Por lo que no se precisa que se acredite la condición de interesado para pretender obtener información sobre el expediente de licencia de obras. Además, el legítimo ejercicio del derecho a obtener información en materia urbanística y ambiental está contemplado en el artículo 5 del texto refundido de la Ley de Suelo y

Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, así como en la Ley 27/2006. Conforme a dichas disposiciones, el solicitante de acceso a la información urbanística y ambiental puede acceder a datos o documentos contenidos en un procedimiento pese a que no ostente la condición de interesado.

De la respuesta que remitió a esta institución el Ayuntamiento de Villanueva de los Castillejos se deducía se había denegado el acceso a la información contenida en un expediente de obras, porque ello podría afectar a derechos e intereses legítimos de terceros. Esta causa es contraria al tenor literal de las leyes y al sistema y principios de acceso a los documentos que obran en los expedientes administrativos. Lo que pretendía el autor de la queja al solicitar información era comprobar la adecuación de unas obras a la normativa. Es pública la acción para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas. Existe una abundante jurisprudencia que sostiene que el ejercicio de la acción pública se reconoce a favor de los ciudadanos y que no se requiere una especial legitimación. Ello implica que disponen del derecho de acceso y de obtener copia de los expedientes administrativos en cualquier momento de su tramitación. Si el ayuntamiento estima que ciertos datos del expediente son confidenciales, entonces de ser posible los separará de la información solicitada y pondrá esta parcialmente a disposición del solicitante.

Se formuló a la entidad local un Recordatorio de deberes legales para que con carácter general facilite a los ciudadanos la información urbanística que soliciten. Además, se sugirió que facilitara al autor de la queja el acceso al proyecto de obras que venía reclamando. En su respuesta, el ayuntamiento no solo no aclaraba si aceptaba dichas resoluciones o no, sino que ni siquiera se refería a ellas. Se limitó a aportar la breve respuesta remitida al interesado en la que una vez más entendía que debía que ser un órgano judicial el que le requiriera el expediente. Por ello, se comunicó a la entidad local que se incluiría este asunto en el informe anual a las Cortes Generales, dando por finalizadas las actuaciones (19002360).

Finalmente cabe mencionar un último asunto en este apartado. En el marco de las actuaciones que tramita esta institución relativas a la regularización de las urbanizaciones El Balcón de Mejorada, Villaflores y El Tallar en Mejorada del Campo (Comunidad de Madrid), el ayuntamiento de dicha localidad solicitó la mediación de esta institución a fin de que la **Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid** atendiera determinadas solicitudes de información a fin de ordenar continuar los trabajos de caracterización de los riesgos inherentes a la existencia de las instalaciones pertenecientes al Depósito de Seguridad de Residuos peligrosos. El Defensor del Pueblo solicitó a la Administración autonómica que informase sobre la tramitación dada a estas solicitudes y confirmase que le había remitido la documentación concreta que en ellas reclamaba.

Existen profundas discrepancias en las posturas de ambas administraciones. La consejería afirma que ha atendido en todo momento a la Administración local y, sin embargo, el ayuntamiento lo niega, reitera que la información recibida es de escasa utilidad y no aporta novedades ni datos que fueran desconocidos y, de hecho, apunta de forma clara la documentación y la asistencia que precisa. Añade la utilidad de poder realizar una visita a las instalaciones para conocer la operativa real sobre el terreno.

Los escritos que el **Ayuntamiento de Mejorada del Campo** ha dirigido a la Administración regional bien pueden considerarse como solicitudes de información y de asistencia técnica a fin de facilitar la tramitación de un expediente de planeamiento que permita la regularización de estas tres urbanizaciones. Sin embargo, la consejería no solo no le ha facilitado la documentación reclamada, sino que no le ha ofrecido colaboración alguna ni tan siquiera asistencia a la inspección de las instalaciones que la alcaldía solicita, y ello pese a que el propio depósito es de titularidad autonómica.

Se recordó a la consejería que la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, establece los deberes de información mutua, colaboración y de asistencia activa (es decir, no meramente pasiva) entre administraciones. Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 3, regula los principios generales que deben respetar todas las administraciones públicas en su actuación y en sus relaciones recíprocas. Además de encontrarse los ya mencionados en la Constitución de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, destaca la incorporación de otros, como el servicio efectivo a los ciudadanos; simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos y cooperación, colaboración y coordinación entre las administraciones públicas. Y más específicamente en el artículo 140 se recogen los principios que han de regir las relaciones interadministrativas, como el de colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de administraciones para el logro de fines comunes; cooperación, cuando dos o más administraciones, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos en aras de una acción común y coordinación.

Estos principios cobran, si cabe, mayor importancia en este caso, pues es necesario coordinar y complementar todas las competencias que inciden en el territorio. Así, el artículo 242.1 de la Ley 9/2001, de 17 de Julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, que regula la cooperación interadministrativa establece que: «Para asegurar, de acuerdo con su respectiva capacidad de gestión, el pleno y eficaz ejercicio por todos los municipios de la Comunidad de Madrid de las competencias que esta ley les asigna, aquellos entre sí y con la Administración de la comunidad y esta en ejercicio de las competencias que otorga la legislación de régimen local, podrán hacer uso de todos los instrumentos funcionales de cooperación voluntaria y de asistencia técnica, económica y

jurídica, respectivamente, previstos por dicha legislación y la general de régimen jurídico de las administraciones públicas».

Una vez sentadas estas bases, cabe decir que las acciones que lleva a cabo el Ayuntamiento de Mejorada del Campo muestran que prosigue buscando una solución al problema, y necesariamente la consejería ha de cooperar en procurar dicha solución. No solo debe facilitarle toda la documentación que precise, sino que ha de prestarle también una asistencia activa. Ello implica realizar propuestas claras y motivadas de modo que el ayuntamiento sepa como proseguir su labor y orientarle en la búsqueda de una solución que garantice la compatibilidad entre los desarrollos urbanísticos y edificatorios y el depósito de seguridad, de forma que de una vez por todas puedan legalizarse aquellos.

Deben reforzarse los mecanismos de coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones con competencias en materia urbanística y medioambiental. Y por ello, no puede aceptarse la inhibición que pretende la Administración autonómica. La coordinación en este supuesto cobra si cabe aún más relevancia en la medida en que, sin duda, atañe a la seguridad de las personas. De hecho, el propio ayuntamiento afirma que el objetivo general de los trabajos que se proponen es «determinar el nivel de riesgo sobre la salud de las personas debido a la coexistencia de la actividad residencial y el depósito de seguridad y, si procede, establecer un perímetro de protección».

Por todos los argumentos expuestos, se formuló a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad de la Comunidad de Madrid una Recomendación de actuar de forma coordinada con las administraciones locales, colaborar con ellas y prestarles apoyo activo. Asimismo, se le sugirió que atendiera las solicitudes de información presentadas por el Ayuntamiento de Mejorada del Campo y le facilitase la documentación que reclamaba y además le prestase asistencia y colaboración a los efectos de procurar una solución a un problema existente desde hace décadas y que posibilite la legalización y regularización de los ámbitos El Balcón de Mejorada, Villaflores y El Tallar. La Administración aún no ha contestado (14005362).

16.5 DEFICIENCIAS EN LA DOTACIÓN DE SERVICIOS

En cuanto a las quejas presentadas por una deficiente prestación de servicios públicos mínimos y obligatorios, como el alumbrado público, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado o pavimentación de las vías públicas, esta institución ha podido observar que las administraciones locales siguen alegando la escasez de ingresos municipales, especialmente las de menor población.

Los vecinos exigen a su ayuntamiento que preste esos servicios municipales con mayor intensidad, extensión, frecuencia o calidad. Debe tenerse en cuenta la realidad de cada entidad local y asumir las limitaciones que sufren las administraciones de medios

humanos, técnicos, económicos o materiales. Pero ello tampoco debe llevar a obviar las necesidades no siempre cubiertas en relación con estos servicios. 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 el deber de prestar esos servicios obligatorios (por todas, 19018734).

Por todas las actuaciones hechas en este sentido, cabe mencionar aquí las resoluciones que se dirigieron al **Ayuntamiento de Alhama de Murcia** (Región de Murcia) para que, por un lado, girase visita de inspección a una vía pública para comprobar si persistían los desperfectos en la acera y, en caso de que no estuviera en condiciones adecuadas de seguridad, ordenase la ejecución de los trabajos necesarios para su reparación; y por otro, que ejerciera sus competencias en materia de tráfico y seguridad vial y ordenase a la Policía local la adopción de las medidas necesarias para impedir que se siguiera estacionando sobre la acera, como la instalación de bolardos y señalización vertical adecuada.

Las sugerencias fueron aceptadas por la entidad local. Sin embargo, la aceptación de una resolución consiste no solo en manifestar formalmente su aceptación. Para considerar las sugerencias aceptadas, es necesario que el ayuntamiento las asuma, actúe en consecuencia y aporte la documentación acreditativa de dicha actuación o informe sobre el resultado de su gestión. En la actualidad se está a la espera de que la Administración local acredite que las cumple (17021177).

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 destinan a usos distintos, como por ejemplo estacionamiento de vehículos.

Corresponde al planificador determinar el destino urbanístico del territorio mediante la fijación concreta de la clase de uso y destino que corresponde a cada porción de suelo. Así, entre las determinaciones del planeamiento, se encuentra la calificación del suelo que es la decisión pública, contenida en el plan, sobre el posible destino urbanístico del territorio. De esta forma, si se califica el suelo como zona verde, no podrá destinarse más que a dicho uso. En efecto, elemento esencial de toda ordenación urbanística lo son los terrenos calificados por el planeamiento como zonas verdes o espacios libres 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. Es por ello por lo que las leyes urbanísticas exigen tanto para los planes generales como para los parciales, superficies mínimas no edificables, destinadas generalmente a zonas verdes de parques y jardines.

Las zonas verdes 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, impidiendo que sean borradas del dibujo urbanístico de la ciudad sin la concurrencia de poderosas razones de interés público, dada su importancia para la vida en la ciudad y el bienestar de los vecinos.

Si la calificación de una parcela prevista en el planeamiento es la de zona verde o sistema de espacios libres como parques y jardines urbanos, no puede destinarse a aparcamiento de vehículos, ya que se estaría dando a estos terrenos un uso diferente al establecido en el planeamiento. Las ocupaciones de las zonas verdes y parques para aparcamiento de vehículos no solo impiden o menoscaban la posibilidad de su uso por cualquier persona y su libre uso, sino que además no parece una aplicación o destino especialmente compatible con el propio de las zonas verdes. Además, la falta de urbanización de una zona verde pública y su destino a un uso distinto —el de aparcamiento de vehículos— supone, de hecho, la disminución en el municipio de las superficies totales destinadas al uso de zona verde y esparcimiento, por lo que se priva a los vecinos de su disfrute y del contacto cotidiano con unos espacios e instalaciones previstos en el planeamiento del municipio.

Los ayuntamientos tienen la obligación de exigir la ejecución de sus instrumentos de planeamiento y así garantizar que el ajardinamiento de las zonas verdes del municipio se ajuste a sus determinaciones, máxime cuando dispone de los medios que le otorga la legislación urbanística para garantizar dicho cumplimiento. Las zonas verdes, cuya garantía ha querido siempre el legislador preservar, deben ser consideradas elemento esencial de la calidad ambiental, en el desarrollo urbanístico de las poblaciones.

En estos términos, se sugirió al **Ayuntamiento de Madrid** que impulsara cuantas actuaciones fuesen necesarias para garantizar el ajardinamiento de una zona verde y su destino al uso previsto en el PGM, evitando así que se destine al de aparcamiento de vehículos, como ocurrió en este caso en el distrito de Barajas. La Sugerencia fue aceptada, y en la actualidad se está a la espera de que el ayuntamiento acredite su cumplimiento (18014100).

16.6 DISCIPLINA URBANISTICA

La mayor parte de las quejas sobre esta materia están fundamentadas y se refieren a inactividad municipal, retrasos y paralizaciones en la tramitación de expedientes de disciplina urbanística (por todas, 19020297).

Las dilaciones en la tramitación afectan al cómputo del plazo de que dispone la Administración para reaccionar y adoptar medidas. Los retrasos en la tramitación de los expedientes sancionadores y de restablecimiento de la legalidad nunca son gratuitos, ya

que permiten la prescripción de las infracciones, redundan en el beneficio de los infractores de las normas y van en detrimento del propio municipio y sus vecinos.

Tal es un caso en el que un ciudadano de Mallorca se quejaba por la construcción de una piscina en una vivienda vecina que repercutía en su propiedad, pese a haber transcurrido más de 3 años desde que se dictó una orden de demolición, habiendo constatado su incumplimiento y la reincidencia de los promotores de las obras, no ha habido reacción municipal. Tras solicitar información sobre las razones por las que no se ha llevado a cabo la ejecución subsidiaria, el **Ayuntamiento de Palma de Mallorca** se justifica en la saturación administrativa del departamento de Disciplina Urbanística, no pudiendo indicar cuando se podrán realizar actos tendentes a la ejecución subsidiaria de las obras. Así, transcurren años sin que se lleve a cabo ninguna actuación, dando lugar a la caducidad del procedimiento (19000186).

Particularmente llamativo es el caso del **Ayuntamiento de Anguiano** (La Rioja) que, tras recibir la primera denuncia en 2012, comprobar que las obras denunciadas no cumplían las prescripciones y retranqueos establecidos en el Plan General Municipal e incoar los correspondientes expedientes de restauración de la legalidad y sancionador, permitió que se produjese hasta en tres ocasiones la caducidad de los expedientes. Durante la tramitación de la queja se formularon recomendaciones y sugerencias instando a reaccionar ante la transgresión del orden urbanístico infringido, restablecer la legalidad e imponer sanciones a las personas responsables. Sin embargo, transcurridos más de 8 años desde la primera denuncia y pese a las advertencias del Defensor del Pueblo, no consta que se haya restablecido la legalidad urbanística.

Ello evidencia una falta de diligencia en el actuar administrativo reprobable y una dilación indebida en las resoluciones administrativas que redundan en el beneficio de los infractores, que demoran su obligación de restaurar la legalidad posibilitándose, además, con tales dilaciones, que en muchos casos concurra la prescripción y las obras sean inatacables al producirse un desapoderamiento de la Administración para intervenir.

Atendiendo a lo señalado, se consideró que la actuación del ayuntamiento había sido ineficaz para la consecución en tiempo y forma del buen orden urbanístico. No obstante, dado que se había intentado reiteradamente obtener de la entidad local una reacción administrativa y persuadirle para mejorar su funcionamiento, pero no se había obtenido colaboración ni una resolución adecuada a las distintas propuestas formuladas, se tuvieron que concluir las actuaciones (14006227).

Otro caso del que quiere dejar constancia esta institución es la paralización injustificada de un expediente al afectar a una oficina que alberga una embajada, situada en un edificio protegido de la ciudad de Madrid. Los técnicos municipales giraron visita de inspección y comprobaron que la oficina carecía de licencia, se ejercía la actividad en

una planta prohibida por el PGOU y tenía varios aparatos de aire acondicionado en funcionamiento careciendo de autorización de la Comisión Institucional para la Protección del Patrimonio Histórico-Artístico y Natural de la Ciudad de Madrid (CIPHAN).

El Ayuntamiento de Madrid informó de la existencia de un convenio de colaboración entre el ayuntamiento y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación sobre locales de embajadas y consulados sitos en Madrid e indicó que, conforme al mismo, compete al ministerio requerir el cumplimiento por parte de las misiones diplomáticas y oficinas consulares de la normativa urbanística en vigor según las modalidades que resulten compatibles con las obligaciones internacionales asumidas por el Reino de España y de que la Secretaría Permanente de la Comisión Técnica de Licencias había remitido al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación las denuncias formuladas.

Al margen de los convenios de colaboración que puedan suscribirse con otras administraciones, el titular de una actividad no tiene derecho a desarrollarla si no cuenta con las autorizaciones pertinentes y sin garantías de que cumple con los requisitos mínimos de seguridad. En el caso presente, se habían producido infracciones y no se habían incoado expedientes de restablecimiento de la legalidad y sancionador, pese a que el ayuntamiento tiene encomendada la protección de la legalidad urbanística.

Hay que recordar que esta potestad es de ejercicio inexcusable. Es, por tanto, una obligación del ayuntamiento adoptar las medidas de protección de la legalidad, de restablecimiento del orden perturbado, exigir responsabilidad (penal, sancionadora y disciplinaria) y, en su caso, de resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables administrativos, por toda acción u omisión tipificada como infracción en la normativa urbanística. En consecuencia, ante una actividad que no cuenta con la necesaria licencia municipal y además se desarrolla en unas dependencias donde el planeamiento municipal prohíbe dicho ejercicio, debe proceder a su cese o, incluso, incoar un procedimiento sancionador.

Debe tenerse presente que la clausura es una medida de carácter provisional o cautelar, no sancionadora, apropiada para impedir que se siga desarrollando la actividad sin licencia y, por tanto, sin garantías de ajuste a la legalidad. La consecuencia de la falta de licencia no puede ser otra que la clausura de la actividad; pues el ejercicio de esta sin licencia, cuando es preceptiva, impone adoptar la medida cautelar de suspenderla o paralizarla, hasta que se obtenga la autorización, en su caso.

Por ello, se recomendó de modo informal, por el momento, al ayuntamiento, que ejerza sus potestades y valore la adopción de esta medida, ya que en ningún caso la reacción municipal puede depender de quien ostente la titularidad de la actividad que se ejerce sin autorización municipal (17023637).

16.7 DEBER DE CONSERVACIÓN DE CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES

La legislación urbanística atribuye a los ayuntamientos la competencia de vigilar el cumplimiento del deber legal de conservación y rehabilitación que los propietarios tienen respecto de los terrenos y construcciones de su titularidad. Conforme a dicha normativa, las autoridades administrativas locales están legitimadas para dictar las oportunas órdenes de ejecución, sin embargo, se siguen detectando retrasos en la tramitación.

Si un ayuntamiento no adopta las medidas oportunas y se produce algún percance o se atenta contra la salud y seguridad de las personas, cualquier afectado podría exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración local. Sin embargo algunos ayuntamientos justifican esta inactividad con el argumento de que se trata de asuntos jurídicos privados, que deben resolverse conforme a la Ley de Propiedad Horizontal, o que se desconoce la identidad de los titulares.

Con independencia de los problemas de índole civil que se puedan producir entre propietarios, en este tipo de situaciones no se dirimen intereses particulares, sino generales, y mediante la actuación de los poderes públicos pueden evitarse situaciones de riesgo creadas por las circunstancias del objeto, terreno o edificación. La orden de conservación se dirige propiamente contra el bien inmueble cuyo deficiente estado se denuncia y tiene como fin perseguir su rehabilitación. Las cuestiones privadas, por tanto, no pueden servir de excusa para que no se cumpla con el deber que la legislación impone. Si el inmueble no se encuentra en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, el ayuntamiento debe ordenar la ejecución de los trabajos que sean necesarios para garantizar su seguridad, con independencia de que sus titulares estén o no localizados. Además, si se desconoce la identidad, la entidad local debe iniciar actuaciones para identificarlos e instarles a que cumplan con sus obligaciones.

En suma, el hecho de que los propietarios de la vivienda sean desconocidos o no conste de manera clara la propiedad no es obstáculo para cumplir los deberes de conservación por razones de seguridad, salubridad y ornato. De no comparecer los posibles propietarios citados por edictos en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) y en el tablón de edictos, se efectuará por ejecución subsidiaria (19011905 y 18005503).

Es llamativo el caso del antiguo hospital Puerta de Hierro de Madrid, que dio lugar al inicio de una actuación de oficio en 2016, al tener conocimiento esta institución de su estado de abandono. Se solicitó información a la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid,** que comunicó que se estaban llevando a cabo los trámites necesarios para rehabilitar el edificio, con el fin de destinarlo a hospital de cuidados y recuperación funcional de pacientes. No obstante, debido al deterioro del inmueble, se

solicitó un informe al **Ayuntamiento de Madrid** sobre el estado de conservación del inmueble y las visitas de inspección que se hubieran realizado.

La Administración local indicó que en el Servicio de Inspección Técnica de los Edificios no constaba acreditado que se hubiese realizado en fecha (2007) la Inspección Técnica de Edificios, por lo que el Servicio de Disciplina Urbanística incoó un expediente sancionador contra el Instituto Madrileño de Salud que culminó con la imposición de una sanción. Además, la obligación de realizar la ITE se renovó a los diez años, por lo que en 2017 debía de haberse presentado el nuevo Acta de ITE del edificio.

El ayuntamiento requirió a la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid que acreditara la realización de la ITE del antiguo hospital Puerta de Hierro. El plazo otorgado para la realización de la inspección técnica, de conformidad con la Ordenanza de conservación, rehabilitación y estado ruinoso de las edificaciones (en adelante, OCRERE), fue de dos meses. Sin embargo, transcurrido el plazo sin que se hubiera presentado el acta de ITE requerida, el ayuntamiento no había adoptado medida alguna. Por ello, se recordó que la OCRERE establece la obligación de realizar una inspección técnica periódica cada diez años dirigida a comprobar las condiciones mínimas de seguridad, salubridad, accesibilidad, ornato público y decoro y determinar, en su caso, las obras de conservación o rehabilitación que fueren precisas. Si transcurrido el plazo para presentar el acta de inspección técnica, el obligado no hubiere realizado la inspección, el órgano competente ordenará su realización, otorgándole un plazo adicional de dos meses para presentarla, con advertencia de la imposición de multas coercitivas, ejecución subsidiaria de la inspección técnica y la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

Si transcurrido el nuevo plazo persistiere el incumplimiento, el órgano competente podrá imponer, como medio de ejecución forzosa, hasta tres multas coercitivas, otorgándole, en cada caso, un nuevo plazo de dos meses para presentar el acta de inspección técnica. Transcurrido el último plazo otorgado tras la imposición de la tercera multa coercitiva sin que el obligado haya presentado el acta, el órgano competente ordenará, previo trámite de audiencia, la ejecución subsidiaria de la inspección técnica a costa del obligado. Además, expirado el plazo adicional sin haber presentado el acta, el órgano competente incoará el correspondiente procedimiento sancionador, sin perjuicio de la imposición de las multas coercitivas previstas en la ordenanza.

Atendiendo a lo indicado, y dado que el ayuntamiento no había actuado conforme a lo dispuesto en su ordenanza, pese a que la propiedad del edificio no presentó el acta de ITE correspondiente a la obligación de 2017, el Defensor del Pueblo sugirió: 1, dictar resolución e imponer a la Consejería de Sanidad la primera multa coercitiva, como medio de ejecución forzosa a fin de que en el plazo de dos meses presente el acta de inspección técnica correspondiente a la obligación de 2017; si transcurrido dicho plazo

persistiera el incumplimiento, deberá imponerse la segunda multa coercitiva, y en su caso, la tercera; 2, incoar procedimiento sancionador por la comisión de una infracción de carácter leve tipificada en el artículo 204.4 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

El ayuntamiento indicó que las características del edificio no justificaban que se priorizase la tramitación de las medidas de ejecución forzosa sugeridas. Consideraba que, al tratarse de una edificación desocupada, con los accesos a la parcela cerrados y que no estaba incluida en el Catálogo de Edificios Protegidos, no estaba en peligro ningún valor arquitectónico de especial relevancia.

El Defensor del Pueblo manifestó su disconformidad con la respuesta aportada. La OCRERE está vigente en la ciudad de Madrid y ha de ser cumplida por todos, también por las administraciones públicas. Se recordó que el Ayuntamiento de Madrid tiene constancia de las irregularidades cometidas: la primera obligación de realizar la ITE para este edificio fue en 2007, y no constaba que se hubiera acreditado su realización. La obligación de realizar la ITE se renovó a los diez años, por lo que en 2017 debía de haberse presentado el acta de inspección del edificio, que tampoco se realizó. A pesar de ello no consideraba el ayuntamiento que debía adoptar las medidas sugeridas, que sin embargo si aplica en otros casos, cuando son otros ciudadanos los que incumplen su obligación de presentar la ITE. Las resoluciones formuladas se entendieron rechazadas.

Posteriormente, tras el cambio de gobierno municipal, el Ayuntamiento de Madrid informó de que se ha seguido el riguroso orden de incoación respecto de los asuntos de homogénea naturaleza tramitados en el Servicio de Inspección Técnica de Edificios, y se ha iniciado expediente sancionador por el incumplimiento de la obligación de acreditar la realización de la ITE en 2017. La propiedad del edificio ha reconocido su responsabilidad, efectuado el pago voluntario de la sanción y presentado el Acta de ITE correspondiente. Dicha acta tiene dictamen desfavorable en algunos apartados, pero, al no haberse detectado daños estructurales, se ha remitido copia del Acta a la Junta Municipal del Distrito para que se realice el seguimiento de las obras a realizar por la propiedad. Por ello, procede considerar aceptadas las sugerencias y se reanudaron las actuaciones a fin de realizar un seguimiento de su cumplimiento (160086685).

16.8 BARRERAS ARQUITECTÓNICAS

16.8.1 Barreras arquitectónicas en el entorno urbano

Durante el año 2019, la mayor parte de las quejas relativas a barreras arquitectónicas tuvieron por objeto obstáculos en el entorno urbano. En especial, por la inexistencia de

rebajes en el acerado del paso de peatones, lo que impide el tránsito a las personas con movilidad reducida y/o usuarios de sillas de ruedas.

Sin embargo, las barreras arquitectónicas no solo pueden originarse en los elementos de la urbanización, sino también en el mobiliario urbano. Es el caso de una queja remitida por una federación de asociaciones de personas con discapacidad de Madrid, sobre la implantación de nuevos contenedores de residuos que no permitían la utilización autónoma por todos los usuarios en igualdad de condiciones. En concreto, en algunos núcleos de contenedores se hizo precisa la implantación adicional de plataformas de hormigón, pero, en determinados casos, no se ajustaban a la anchura del espacio a salvar entre la acera y los contenedores y/o no se colocaban en su lugar exacto por los servicios de recogida de residuos. Ello impide a los vecinos usuarios de sillas de ruedas utilizar los contenedores en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos. Además, cuando los contenedores contaban con certificado de accesibilidad.

De la información remitida por la federación, se desprendía que los nuevos contenedores precisaban de ajustes en algunos lugares para que fueran accesibles y permitieran la utilización por todos los usuarios en igualdad de condiciones.

Esta institución recordó al **Ayuntamiento de Madrid** que la planificación y la urbanización de las vías públicas, de los parques y de los demás espacios de uso público se debe efectuar de forma que resulten accesibles para todas las personas y, especialmente, para las que estén en situación de limitación o con movilidad reducida (artículo 4 de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas). La normativa indica que el mobiliario urbano se diseñará y ubicará de forma que pueda ser usado por todos los ciudadanos y no constituya un obstáculo para el tránsito peatonal. Además, establece un mínimo de especificaciones técnicas que deben cumplir; así, su diseño y emplazamiento tendrán en cuenta las características concretas de los desplazamientos de las personas y las de uso de los elementos, para proporcionarles seguridad y comodidad.

Por su parte, la normativa estatal dispone que la instalación del mobiliario urbano debe garantizar la aproximación, el acceso a cualquier usuario y una altura y orientación adecuadas para su correcto uso, e indica que en la elección del mobiliario y equipamiento urbano será exigible el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad en el diseño de los elementos, atendiendo a su utilización cómoda y segura, así como a su adecuada detección.

El ayuntamiento reconoció que había tenido que buscar soluciones para resolver la accesibilidad de los nuevos contenedores de residuos instalados, siendo necesaria la implantación de 600 plataformas de hormigón para garantizar la accesibilidad de los

nuevos contenedores situados en zonas de estacionamiento en batería, por lo que cabe plantearse si la elección del modelo de contenedor para esas zonas fue afortunada, cuando existían otros modelos accesibles que no requerían ajustes en la ubicación.

Señala el ayuntamiento en su contestación que el modelo de recipientes cumplía la normativa. Sin embargo, esta institución indicó que el hecho de que la empresa fabricante de los contenedores aportase un «certificado de accesibilidad de producto» implicaba que ese modelo se considera conforme a la norma técnica que regula los criterios DALCO, para facilitar la accesibilidad del entorno, pero solo se ha analizado y certificado el producto, no el modo ni el lugar en el que el consistorio había decidido ubicarlo. En este sentido, puede ocurrir que un contenedor certificado y, en principio, perfectamente accesible, si se instala en determinado lugar o de una determinada forma, dificulte o impida su utilización a personas con problemas de movilidad.

Debe tenerse presente que la accesibilidad es el resultado de una cadena de acciones que se vinculan necesariamente entre sí y, por ello, cualquier actividad o actuación que se vaya a desarrollar sobre el entorno urbano debe tenerlo en cuenta. Ello supone que si uno de los objetivos a la hora de adquirir mobiliario urbano es que sea accesible, habrá de valorarse no solo la accesibilidad universal en el diseño del producto, sino también en su ubicación, su dotación y su reparación y mantenimiento. De tal forma que se garantice que ese modelo que se va a adquirir instalado en su correspondiente ubicación pueda ser utilizado por todas las personas, en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. Obviamente, habrá casos en los que sea imprescindible realizar adaptaciones, pero debe intentarse que sean la excepción.

Sin perjuicio de lo señalado, una vez adquiridos e instalados los nuevos contenedores, en la queja planteada se denunciaba un nuevo obstáculo: la manipulación y posterior colocación errónea del contenedor por parte de los servicios municipales de recogida, convertía un contenedor accesible en uno imposible de utilizar por una persona usuaria de silla de ruedas. Atendiendo a lo indicado, los nuevos contenedores con su plataforma adicional cumplían la normativa en cuando a diseño y ubicación asignada, pero en la práctica, si no se colocaban por el servicio de recogida en el punto exacto que permite a una persona usuaria de silla de ruedas acceder a los orificios a través de los que se depositan los residuos, se convertían nuevamente en inaccesibles.

Por ello, también se recordó al Ayuntamiento de Madrid que la normativa vigente indica respecto a los contenedores para depósito y recogida de residuos que «deberán disponer de un espacio fijo de ubicación independientemente de su tiempo de permanencia en la vía pública. Dicha ubicación permitirá el acceso a estos contenedores desde el itinerario peatonal accesible que en ningún caso quedará invadido por el área destinada a su manipulación». Atendiendo a todo lo expuesto, el Defensor del Pueblo dirigió al Ayuntamiento de Madrid la Recomendación de planificar la adquisición de

mobiliario urbano, teniendo en cuenta la accesibilidad universal respecto al diseño del producto, su ubicación, la dotación y el mantenimiento y las posibilidades de reparación; y la Sugerencia de valorar la elaboración de un protocolo y/o unas reglas de ubicación que garanticen que los servicios municipales de recogida devuelven los contenedores a la vía pública tras su descarga, ubicándolo en el lugar concreto que le corresponde y comprobando que puede accederse sin ningún obstáculo. Ambas fueron aceptadas (18005136).

Finalmente, se debe volver a llamar la atención sobre el retraso que se sigue produciendo respecto a la aprobación del II Plan Nacional de Accesibilidad. Hay que recordar, un año más, que la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013) estableció que «[E]l Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, aprobará un plan nacional de accesibilidad para un período de nueve años. El plan se desarrollará a través de fases de actuación trienal». Dichas obligaciones no se han cumplido, por lo que continúa siendo objeto de supervisión a través de una queja de oficio (13031743).

16.8.2 Barreras arquitectónicas en edificios públicos

Esta institución ha podido comprobar que, en ocasiones, se han llevado a cabo obras en un edificio público para cumplir con las exigencias contenidas en la normativa, pero la utilización incorrecta de esas instalaciones impide su uso.

Se desea llamar la atención sobre el caso de un centro deportivo municipal del distrito de Los Carmenes/Latina, de Madrid, dotado de un aseo y ducha adaptada a personas con discapacidad, pero que no podía ser disfrutado por los usuarios, al ser utilizado como almacén de productos de limpieza.

De nada sirve que un equipamiento sea conforme a los requisitos establecidos en la normativa, si no puede hacerse uso conforme a su función. No debe olvidarse que la finalidad de un servicio higiénico accesible en un centro deportivo es facilitar el acceso y la utilización no discriminatoria, independiente y segura de las instalaciones a las personas con discapacidad, por lo que dicho espacio debe cumplir con unas condiciones de mantenimiento e higiene adecuadas y no puede usarse para guardar enseres y/o productos de limpieza ni de ningún otro tipo.

Por ello, se recordó al Ayuntamiento de Madrid que el Reglamento sobre la utilización de las instalaciones y servicios deportivos municipales establece que los usuarios tienen derecho a disponer de instalaciones y equipamientos deportivos en buenas condiciones de uso y accesibles a personas con alguna discapacidad y se le dirigió la Sugerencia de que el personal de mantenimiento y limpieza del centro municipal

compruebe que el servicio higiénico accesible existente cumple con las condiciones de uso y limpieza exigibles. La Sugerencia fue aceptada (18011998).

16.8.3 Barreras arquitectónicas en edificios privados

Las obras para instalar ascensores centran las quejas de este apartado, recibiendo esta institución quejas de vecinos que exponen las dificultades que encuentran para que se aprueben y ejecuten las obras necesarias para hacer accesible el edificio, pero también de vecinos, en especial de pisos bajos y locales, que manifiestan su disconformidad con la obligación de contribuir a dichas obras. El Defensor del Pueblo no puede intervenir en esos conflictos, dado que la decisión de aprobar este tipo de obras, así como el modo de ejecución corresponde a cada comunidad de propietarios. No obstante, sí puede intervenir cuando, una vez aprobado el acuerdo para eliminar las barreras arquitectónicas y solicitado al ayuntamiento la licencia para ejecutar las obras, se producen retrasos en su concesión (por todas, 19002834).

En ocasiones, el motivo de la presentación de la queja es la disconformidad con la denegación de la licencia urbanística de obras por incumplir lo dispuesto en las normas urbanísticas del plan general de ordenación. Por ejemplo, por afectar a las condiciones de habitabilidad de las viviendas (18015146 y 19015883). En estos casos, se comunicó a los interesados que no se advertía irregularidad en la actuación municipal, ya que los ayuntamientos están obligados a tramitar la solicitud de licencia aplicando la legislación vigente y que si las obras pretendidas no se adecuan a la legislación urbanística aplicable, el ayuntamiento no puede otorgar licencia que las autorice.

Sin perjuicio de lo anterior, y teniendo en cuenta la necesidad de ejecutar las obras de eliminación de barreras arquitectónicas, se recuerda que el Código Técnico de la Edificación en materia de accesibilidad admite soluciones alternativas a las recogidas en su texto, siempre que se justifique que su íntegro cumplimiento no es viable técnica o económicamente. Atendiendo a lo indicado, y teniendo en cuenta que muchas comunidades de propietarios precisan instalar ascensores y que hacen referencia a obstáculos similares debido a la configuración de los edificios, se estimó oportuno instar a la aprobación de ordenanzas municipales reguladoras de las condiciones para la instalación de ascensores en edificaciones existentes de carácter residencial que regule este tipo de obras flexibilizando, en lo posible, los requisitos exigidos.

Considera esta institución que la aprobación de una ordenanza, que regule y reúna en una misma norma los criterios y actuaciones que tengan por objeto suprimir las barreras arquitectónicas que impiden o dificultan a las personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad disfrutar del municipio en igualdad de condiciones que el resto de

los vecinos, podría facilitar y agilizar, tanto para el ayuntamiento como para sus vecinos, la tramitación de este tipo de obras.

17 ADMINISTRACIÓN LOCAL

Consideraciones generales

Se recogen aquí las actuaciones de carácter general desarrolladas por la Administración local. Suele ocurrir que los ciudadanos no adjuntan los documentos que permiten a los servicios de esta institución estudiar con mayor profundidad sus pretensiones, por lo que se les solicita información más concreta sobre su problema. También se observa que muchos ciudadanos exponen sus quejas basándose en apreciaciones subjetivas respecto de la prestación de servicios públicos o del modo en el que son tratados por las autoridades o los funcionarios municipales. En estos casos, se solicita a los ciudadanos un mínimo de pruebas objetivas que puedan respaldar la irregularidad o el trato incorrecto denunciado. Cuando no se acreditó mínimamente que se había incurrido en una irregularidad o en una vulneración de un derecho, se procedió a cerrar la queja, al aplicarse los principios de presunción de veracidad de los informes emitidos por la Administración y de presunción de inocencia en los casos de acusaciones contra autoridades y funcionarios públicos.

17.1 ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Han sido numerosas las quejas de ciudadanos que se lamentan de la falta de respuesta de diferentes administraciones locales a sus escritos, bien sean solicitudes por las que se inicia un procedimiento administrativo, bien sean reclamaciones o sugerencias presentadas en ejercicio del derecho de petición del artículo 21 de la Constitución.

El silencio administrativo implica una contradicción con la exigencia de eficacia que ha de presidir toda actuación administrativa de acuerdo con los artículos 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 103 de la Constitución Española. Así, el principio de eficacia exige de las administraciones públicas que se cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente les demanda, entre ellas, el deber de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que para que los ciudadanos puedan ejercer una adecuada defensa de sus derechos se requiere tener conocimiento de la fundamentación de las resoluciones administrativas.

Esta falta de respuesta, en alguna ocasión, venía acompañada de la ausencia total de tramitación de procedimiento administrativo. Es el caso de la queja presentada contra el **Ayuntamiento de Torreblanca** (Castellón), por no haber tramitado un procedimiento que debió iniciarse en el ejercicio 2017. Esta institución recordó al

ayuntamiento la obligación de acomodar su actuación a los principios de eficacia y celeridad contemplados en el artículo 103 de la Constitución, sin que la falta de medios que alegaba para motivar la falta de tramitación del procedimiento pudiera valer como justificación total para el incumplimiento de las obligaciones que le corresponden como Administración local.

Por otro lado, la falta de transparencia también ha sido objeto de quejas por los ciudadanos y asociaciones. La transparencia en la actuación municipal debe ser uno de los ejes fundamentales de todo buen gobierno. Cuando la actividad de los representantes de los vecinos se somete a examen y cuando estos pueden conocer los motivos por los que se toman las decisiones que les afectan, se estará garantizando la participación de los ciudadanos y las asociaciones. En este sentido, se sugirió al **Ayuntamiento de Cartagena** (Murcia) que diera información a los vecinos, a través de la asociación que los representaba, de la evolución de las actuaciones de mejora que afectaban a su barrio, cumpliéndose con la obligación de las corporaciones locales de facilitar a los ciudadanos la participación en la vida local y la más amplia información sobre su actividad, así como de favorecer el desarrollo de las asociaciones y facilitar a estas la más amplia información sobre sus actividades.

Por último, en relación con la organización municipal, esta institución recordó al **Ayuntamiento de Getafe** (Madrid) su obligación de poner en funcionamiento a la mayor brevedad posible la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, dotándole de los suficientes medios para el cumplimiento de sus funciones. No resultaba comprensible que un órgano creado desde al año 2007, y al que el ayuntamiento estaba obligado a integrar en su organización municipal desde el año 2005, momento en el que se aprueba su reconocimiento como municipio de gran población, no esté a la fecha operativo.

17.2 ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Se han presentado numerosas quejas de concejales que estimaban lesionados sus derechos de acceso a la información y a contar con unos mínimos medios materiales para poder ejercer las labores de representantes públicos en la oposición.

En relación con la falta de medios para el ejercicio de las tareas de concejal, esta institución trasladó al **Ayuntamiento de Tarragona** que el derecho de los grupos políticos a disponer de los medios materiales y humanos mínimos e indispensables para ejercer sus funciones está íntimamente conectado con el derecho de participación política de sus integrantes recogido en el artículo 23 de la Constitución, en tanto que estos medios tienen como objeto facilitar a los concejales un normal ejercicio de sus funciones.

En la medida en que el derecho a disponer de medios de apoyo puede calificarse de instrumental respecto al derecho recogido en el citado artículo de la Constitución, la Administración deberá adoptar medidas para garantizar a los concejales los medios de apoyo necesarios para el ejercicio de sus funciones y, en su caso, justificar cualquier limitación o restricción al acceso a los mismos que pueda suponer una perturbación en el normal ejercicio del cargo del concejal.

Por cuanto se refiere a las quejas presentadas por concejales sobre la falta de acceso a información municipal, se trata de defender el ejercicio de la función de control y fiscalización de los órganos de gobierno de los ayuntamientos por los representantes elegidos por los vecinos. Asimismo, se ha indicado que el concejal no tiene la obligación de justificar la razón por la que pide un documento, ya que bastaba la condición de concejal para presumir que lo pedido le era necesario para desarrollar mejor su función representativa. Este es el caso de una queja presentada por un corporativo contra la actuación del **Ayuntamiento de Andratx** (Mallorca).

Otro de los aspectos controvertidos ha sido la aplicación por el Ayuntamiento de Andratx de los límites al acceso a la información que se recoge en la normativa de transparencia a una solicitud formulada por un corporativo para el ejercicio de su función de control y fiscalización. Los miembros de las corporaciones locales pueden realizar esta solicitud amparándose en la normativa de régimen local prevista para los concejales o en la normativa de transparencia a la que puede optar todo ciudadano. Ahora bien, una vez que el cargo representativo local opte por presentar su solicitud, de acuerdo con uno de los bloques normativos, es este el que ha de aplicarse, sin que quepa alegar una causa de inadmisibilidad de la petición no prevista.

Así, teniendo en cuenta que el edil aludía a la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, el ayuntamiento en su resolución debió tener en cuenta los preceptos recogidos en la Ley 7/1985 y la Ley 20/2006, y no inadmitir la solicitud presentada aplicando una causa de inadmisión y por ende, una restricción al acceso, que si bien se recoge en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no se prevé en la normativa que regula el derecho de acceso a la información por parte de los concejales.

También se ha de mencionar el derecho y deber de los concejales a asistir a las sesiones de los órganos colegiados de los que forman parte y presentar mociones. Se han recibido quejas de concejales que lamentaban que se estaban vulnerando sus derechos al no convocarse las sesiones plenarias ordinarias con la periodicidad preestablecida. En este caso se ha recordado a los **ayuntamientos de Heras de Ayuso (Guadalajara), Pola de Lena (Asturias) y Riosa (Asturias)** que los acuerdos plenarios que determinan el régimen de periodicidad de las sesiones ordinarias de estos órganos deben ejecutarse conforme a lo establecido y son de obligado cumplimiento.

Como ha señalado el Tribunal Supremo, en la interpretación que ha hecho de la normativa que regula la periodicidad de las sesiones plenarias ordinarias, estas han de celebrarse con la periodicidad establecida. La fijación de esa periodicidad implica que tanto los miembros de la corporación como el público en general, conocerán con antelación suficiente el día y hora concretos en que se celebrarán. Con ese conocimiento previo, se refuerza la función que tienen atribuida los concejales de la oposición de controlar y fiscalizar la actuación de los órganos de gobierno, al tiempo que se facilita a los vecinos que puedan programar mejor el ejercicio de su derecho a asistir a las sesiones plenarias y ser así testigos inmediatos de los acuerdos habidos en ellas.

Tampoco cabe posponer la convocatoria de una sesión ordinaria porque algún expediente no esté finalizado, no haya asuntos a tratar o porque se haya celebrado antes una sesión extraordinaria. Las sesiones ordinarias siempre se deben celebrar en el momento establecido, y ello, aunque solo sea con el punto de aprobación de la sesión anterior y el punto de ruegos y preguntas.

Por cuanto se refiere a las mociones que presentan los grupos municipales de oposición cuyo contenido es de control y fiscalización al equipo de gobierno, los reglamentos orgánicos municipales deben establecer un régimen de tramitación de las mismas que garantice que las mayorías no puedan bloquear la tramitación de las propuestas de las minorías y así dar cumplimiento al artículo 46 de la Ley 7/1985, que expresamente señala en referencia a los plenos, que debe garantizarse de forma efectiva en su funcionamiento y en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones. Este es el caso de una queja presentada contra la actuación del **Ayuntamiento de Cabanes** (Castellón) por negarse la alcaldía a incluir en el orden del día una propuesta con carácter fiscalizador presentada por un edil al entender que el Pleno no era el órgano competente para aprobar la misma.

Otro de los derechos que comprende el estatuto de los concejales es el de poder emitir su voto en los órganos colegiados de los que forman parte. Sobre el deber de abstención del concejal, se trasladó al **Ayuntamiento de Ambite** (Madrid) que el deber de abstención de los concejales establecido en el artículo 21 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, no puede aplicarse con la generalidad que dicho ayuntamiento informó. Para que un concejal tenga la obligación de abstenerse, su posición ha de estar individualizada en relación con el acuerdo a adoptar, en cuanto que el mismo puede incidir de una forma especialmente intensa respecto de dicho interesado. No se puede considerar que haya un interés en un asunto sometido al Pleno si la situación del concejal es la misma que la que tienen la generalidad de los vecinos o el resto de concejales.

17.3 TERRITORIO Y POBLACIÓN

Se han presentado numerosas quejas que afectan al derecho del ciudadano de ser empadronado en el municipio en el que reside habitualmente. En algunos casos, las quejas venían dadas por la exigencia a los interesados del cumplimiento de determinados requisitos que no se exigen por la normativa del padrón de habitantes, dificultándose así su acceso. Este es el caso de la **Ciudad Autónoma de Ceuta** que condicionaba el acceso al padrón a aportar el permiso de residencia y a notificar a la Oficina de Extranjería el cambio de domicilio. Se sugirió a la Administración que cesara de exigir al interesado el cumplimiento de requisitos que no se exigen en la normativa que regula el empadronamiento en España.

En esta materia es necesario mencionar la actuación de la **Ciudad Autónoma de Melilla,** que ha sido reiteradamente objeto de quejas presentadas por ciudadanos marroquíes. Estos mostraban su disconformidad porque la ciudad autónoma denegaba la inscripción de sus hijos menores de edad en el padrón municipal de habitantes por no contar con el visado que desde el año 2003 exige la Ley 7/1985, de 2 de abril, para los nacionales de Estados que, por virtud de tratado o acuerdo internacional, disfrutan de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que pretenden el empadronamiento.

Esta institución recomendó a la Ciudad Autónoma de Melilla que valorara instar a las administraciones competentes que se acomodara la normativa padronal a los requisitos establecidos por la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de 28 de diciembre de 2018, y realizó las reflexiones que siguen.

Si el padrón no constituye prueba de residencia legal en España, sino que es meramente un registro de situaciones de hecho, carece de sentido exigir un visado como lo hace el artículo 16 de la LRBRL. Con dicha exigencia, se está introduciendo en la normativa padronal un elemento propio del derecho de extranjería que limita el acceso al padrón a determinados vecinos y por ende se está alterando la naturaleza y desvirtuando el objeto que tiene el padrón de habitantes.

A mayor abundamiento, el artículo 6 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece en su apartado 3 que los ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a ellos, sin que conste ninguna referencia a la exigencia de visado, permiso de residencia o cualquier otro instrumento propio de extranjería.

Por otro lado, no se puede desconocer la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 28 de diciembre de 2018, en la que se prohíbe toda discriminación a los menores extranjeros respecto de los nacionales

españoles en cuanto a requisitos de identificación para la inscripción en el padrón. Si bien esta sentencia se refiere a la determinación de criterios diferentes para acreditar la identidad de los menores, los criterios en ella expuestos son válidos para el caso que nos ocupa.

Así, la Audiencia Nacional señala que:

> [R]esulta paradójico pensar que los menores extranjeros no acompañados que entran en nuestro país reciben protección plena cuando los servicios sociales asumen su tutela por razón de desamparo, y en cambio a los cuidadores de los menores que los acompañan no se les facilite el acceso a los servicios esenciales y se coloque a sus hijos o pupilos en riesgo de desamparo.
>
> El incumplimiento por los extranjeros de la obligación de disponer de un documento de identificación y un permiso de residencia o estancia en nuestro país, no puede hacer imposible el cumplimiento de una obligación de registro, de la que depende el acceso de sus hijos o tutelados a las prestaciones a las que tienen derecho, impidiéndoles, además, poder acreditar un simple hecho que podrá ser alegado para regularizar su estancia por motivos excepcionales (…) (FJ 2).

Así, por un lado, no puede negarse la inscripción de los menores por el mero hecho de venir acompañados de sus padres, dejándolos en peor condición que sí fueran tutelados por los servicios sociales, y, por otro, no se puede dejar de registrar a sus padres por el mero hecho de no disponer de un permiso de residencia.

Si la Audiencia Nacional hace esta reflexión con relación a la exigencia de un permiso de residencia, con mayor razón se ha de entender válida para un mero visado, lo que pone en cuestión el régimen actual previsto aplicado por la ciudad autónoma.

Los poderes públicos tienen el mandato constitucional de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Asimismo, de acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, todo menor tiene derecho a que su interés sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado.

Para poder dar cumplimiento al mandato constitucional, cobra especial relevancia la inscripción en el padrón de habitantes, dado que a través de este registro se da acceso al ciudadano a numerosos servicios públicos. Sin el derecho a acceder al padrón municipal y a la prestación de los servicios públicos, especialmente relevantes cuando se dirigen a menores, no es posible garantizar la plena y real igualdad del individuo.

Finalmente, la Administración ha de velar porque la población de derecho reflejada en las cifras oficiales coincida con la población de hecho del municipio. Esta institución tiene sus dudas sobre si la población de derecho reflejada en las cifras oficiales coincide con la población de hecho del municipio, lo que supondría un obstáculo importante al correcto diseño e implementación de sus políticas públicas. El desconocimiento del número real y del perfil de los vecinos supone una limitación muy trascendente para poder llevar a término una correcta planificación y ejecución de las competencias de la ciudad autónoma.

La situación actual comporta que la financiación que recibe la ciudad no coincida con la que le correspondería si se empadronara a todo aquel que realmente vive en el municipio. Así, la participación en tributos del estado de las ciudades autónomas no atiende el factor de población como debería, siendo este importante en materia de financiación. Por lo que es de interés municipal garantizar que el padrón refleje la población real de la ciudad, y así garantizarse los recursos suficientes.

Otro de los aspectos importantes tratados se refiere a la tramitación de los empadronamientos de menores de edad por parte de un solo progenitor cuando no se aporta el previo acuerdo o toma de conocimiento del otro ni se acredita ostentar la guarda y custodia en exclusiva. Se recibió un escrito por parte del Síndic de Greuges de Catalunya sobre esta cuestión. Se abrió queja de oficio con el **Consejo de Empadronamiento** para solicitar que aclarara algunas de las dudas surgidas sobre la tramitación de las solicitudes de empadronamiento en estos casos, ya que se estaba observando que los ayuntamientos estaban tramitando de manera diferente estas inscripciones.

El Consejo de Empadronamiento informó a esta institución que se ha acordado la propuesta de modificación de las instrucciones de empadronamiento vigentes para aclarar los extremos que no quedaban claros. En el caso del progenitor que, no ostentando la guardia y custodia en exclusiva del menor, solicita su inscripción en el padrón sin contar con la firma del otro progenitor, se prevé la modificación de la instrucción para recoger la exigencia de que este firme una declaración responsable en la que justifique por un lado la imposibilidad de disponer de la firma del otro progenitor en la solicitud, y por otro que no existe resolución judicial que se pronuncie sobre la custodia y que el menor convive con el mismo. Por ello, se ha previsto como anexo a la instrucción un nuevo modelo de declaración responsable que contemple claramente estos extremos.

Si, por el contrario, existe una resolución judicial que se pronuncie sobre la guardia y custodia del menor, se propone que esta se presente acompañada de una declaración responsable firmada por el progenitor, cuyo modelo también se incorpora

como anexo de la instrucción, en la que se señale que la resolución judicial está en vigor y que no existe otra posterior que la modifique.

Por otro lado, en relación con los supuestos de guardia y custodia compartida en la propuesta informada por el Consejo de Empadronamiento, se ha eliminado la distinción a la hora de tramitar las inscripciones en el padrón en función de que la custodia compartida fuera o no equilibrada entre los dos progenitores. Así, si bien en la instrucción vigente se recoge que en aquellos casos en los que uno de los padres conviva con el menor durante un mayor período, este puede solicitar la inscripción en el padrón del menor, la modificación propuesta prevé que en todo caso de custodia compartida sea necesario el mutuo acuerdo de los progenitores.

Las propuestas aportadas por la Comisión de Empadronamiento para dirimir la problemática que se suscita en la gestión del padrón cuando se pretende la inscripción o cambio de domicilio de un menor por un solo progenitor separado o divorciado aportan soluciones claras a la problemática y contribuyen a crear el clima adecuado de seguridad jurídica armonizándose los criterios dispares existentes en la actualidad. Tanto los funcionarios municipales y responsables de las entidades locales como los ciudadanos van a poder tener unas directrices claras y transparentes de los requisitos necesarios en cada caso para poder proceder a inscribir al menor.

17.4 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES LOCALES

Muchos ciudadanos manifiestan su disconformidad con la tramitación de los procedimientos incoados por daños o perjuicios que ellos han sufrido como consecuencia de un funcionamiento inadecuado de los servicios municipales. En algunos casos el problema residía en que el ayuntamiento rechazaba de plano la existencia de esa responsabilidad patrimonial, por lo que ya resultaba innecesario incidir en la correspondiente indemnización. Es el caso de la actuación del **Ayuntamiento de Cartagena** (Murcia), que desestimó tener responsabilidad por los daños causados por la caída de una palmera, por haberse producido por una tempestad y, por tanto, por fuerza mayor.

La concurrencia de fuerza mayor que exonera de responsabilidad a la Administración debió ser mejor motivada no siendo suficiente con una simple referencia. Se informó al ayuntamiento de que no toda tempestad configura un supuesto de fuerza mayor y que debió acreditarse su entidad, así como que el mantenimiento de la planta era el adecuado.

En otras quejas los ciudadanos alegaban que se había producido una paralización de la tramitación de su expediente, como es el caso de la reclamación presentada por el **Ayuntamiento de Alcanadre** (La Rioja).

Por último, hay que hacer referencia a los casos en los que el daño se ha producido por una empresa contratista del ayuntamiento. Algunas entidades locales tienden a derivar la responsabilidad a la mercantil y no tramitar el correspondiente procedimiento administrativo. En estos casos es criterio de esta institución que es obligación de la Administración el responder de los daños ocasionados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos al margen de la gestión directa o indirecta que ocupe a los mismos. Si la Administración opta por una gestión indirecta, esta decisión no debe incidir negativamente en el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados.

17.5 SERVICIOS

Han sido numerosas las quejas presentadas a lo largo del año 2019 sobre las deficientes prestaciones de los servicios públicos municipales. Ejemplos de ello son las quejas por las molestias que causaban a los vecinos determinadas instalaciones municipales, como parques caninos o contenedores de residuos urbanos.

Al respecto de la ubicación de estas instalaciones municipales, esta institución ha venido advirtiendo que, si bien la localización de una dotación pública le corresponde al órgano de gobierno pertinente de la Administración local decidir de forma discrecional donde se presta cada servicio, precisamente por esa discrecionalidad, debe motivarse debidamente, y más en el caso de oposición por parte de los ciudadanos.

Al tiempo se ha requerido a los ayuntamientos que adoptaran medidas como intensificar la limpieza de la zona o establecer un horario de apertura y cierre de las instalaciones para tratar de reducir el impacto que estas pueden tener entre los vecinos. Este fue el caso, entre otros, de quejas por la actuación del **Ayuntamiento de Valencia.**

En ocasiones las molestias han venido producidas no tanto por la instalación en sí, sino por su indebido uso por parte de los usuarios. En dichos casos, se ha recordado a las administraciones la obligación de hacer cumplir la normativa municipal y, para ello, se ha sugerido intensificar la vigilancia en aquellos puntos más sensibles y respecto de los cuales se registran quejas vecinales.

Un año más las deficiencias del servicio de alcantarillado, alumbrado y abastecimiento de agua potable también han sido objeto de numerosas quejas. En estos casos se han recordado a los ayuntamientos, entre otros al del municipio de **Salvaterra de Miño (Pontevedra),** que dichos servicios son de carácter obligatorio y que han de adoptar las medidas necesarias para garantizar una prestación de calidad. Las entidades locales han de tener en cuenta que la falta de recursos económicos no puede servir de justificación para una deficiente prestación del servicio si al mismo tiempo se destina

presupuesto a otras finalidades distintas a las que se han de perseguir a través de los servicios obligatorios recogidos en el artículo 26 de la Ley 7/1985.

17.6 BIENES

En este ejercicio las sugerencias que se han realizado a los ayuntamientos en relación con los bienes municipales se han referido a la obligación legal de mantener aprobado y actualizado el inventario general de bienes de la corporación. Es el caso de la queja presentada contra la actuación del **Ayuntamiento de Villanueva de Alcorcón** (Guadalajara), por falta de resolución expresa de un expediente de legalización de obras, y el de la investigación abierta con el **Ayuntamiento de Villaescusa** (Cantabria), por no atender una solicitud de información urbanística.

Si bien el objeto de las quejas presentadas no se refiere a la actuación de la entidad local en relación con el patrimonio municipal, de la investigación realizada se desprende que estas entidades no cumplen con los preceptos legales que exigen contar con inventario aprobado. El inventario de bienes es un registro administrativo que sirve de constante recordatorio para que el ayuntamiento ejercite las facultades que le corresponden sobre su patrimonio. Dicho registro, que informa de los bienes y derechos de los que la entidad local es titular, constituye la garantía, soporte y presupuesto para facilitar y garantizar su conservación y defensa.

18 FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS

Consideraciones generales

Las restricciones marcadas en 2012 en las tasas de reposición al empleo público, a las que esta institución ha hecho alusión en los sucesivos informes presentados a las Cortes Generales y que supusieron una merma en la prestación de los servicios públicos en determinados sectores, un envejecimiento de las plantillas de empleados públicos y una cobertura interina de muchos puestos de trabajo de forma ininterrumpida, han sido en gran medida superadas, de manera que en 2018 y 2019 el esfuerzo de las administraciones públicas ha posibilitado un importante incremento de las Ofertas Públicas de Empleo a efectos de cubrir las necesidades de personal hasta ahora insuficientemente atendidas.

Este aumento de la oferta de empleo público afecta tanto a la tasa de reposición, cuya finalidad es cubrir las bajas definitivas del ejercicio anterior, como a la tasa de estabilización del empleo temporal y, por último, a las tasas adicionales destinadas a aquellos sectores que requieran un particular refuerzo de efectivos, y ha sido plasmada en el Real Decreto 211/2019, de 29 de marzo, por el que se aprobó la oferta de empleo público para el año 2019.

18.1 CONVOCATORIAS Y DESARROLLO DE LOS PROCESOS SELECTIVOS

Procesos de consolidación de empleo temporal

Especial mención merecen en el presente informe los numerosos procesos de consolidación de empleo temporal convocados por las administraciones públicas estatal, autonómica y local, a fin de dar efectividad a la prorrogada Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, la cual prevé que al final del período 2018 a 2020 no haya una tasa de temporalidad superior al 8 % por cada sector, procesos estos cuyo sistema de provisión es el concurso-oposición y en los que se incluyen las plazas cubiertas temporalmente de forma ininterrumpida como mínimo los tres años anteriores al 1 de enero de 2018.

Con ello se trata de reducir lo máximo posible las situaciones de inestabilidad que afectan a las personas que prestan servicios en régimen de prorrogada interinidad en favor de un empleo estable e inamovible y, paralelamente, cubrir las necesidades reales de personal que tienen las administraciones públicas y no utilizar la figura de la

interinidad para atender necesidades de personal que tienen naturaleza estructural o permanente.

Este aumento de procesos selectivos de consolidación de empleo temporal ha supuesto, por un lado, la comparecencia ante esta institución de ciudadanos con una dilatada temporalidad, ejerciendo sus funciones en la Administración de manera interina, incluso durante décadas, que se ven abocados a superar un proceso selectivo para mantener su puesto de trabajo. Y, por otro lado, que aspirantes a las plazas convocadas en la Administración consideren que sus posibilidades de acceso se ven severamente mermadas al carecer de experiencia previa.

La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizarán el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, es objeto de negociación en cada una de las administraciones públicas, en cuyo marco puede ser valorado en la fase de concurso, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados a la Administración, incluida la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria, como señala expresamente la disposición transitoria cuarta 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.

Este aspecto ha sido especialmente cuestionado ante esta institución por un elevado número de ciudadanos, a quienes se les ha informado de que sobre este asunto, el Tribunal Constitucional ya declaró, en Sentencia 107/2003, de 2 de junio, que la finalidad de consolidar el empleo público temporal no puede considerarse *a priori* constitucionalmente ilegítima, ya que pretende conseguir estabilidad en el empleo para quienes llevan un período más o menos prolongado de tiempo desempeñando satisfactoriamente las tareas encomendadas, ni, por tanto, lo será tampoco la previsión de valorar en la fase de concurso los servicios prestados como experiencia previa del personal afectado. La valoración como mérito de la antigüedad o experiencia previa no puede estimarse como una medida desproporcionada, arbitraria o irrazonable con relación a esa finalidad de consolidación del empleo temporal y, aunque efectivamente establece una desigualdad, esta viene impuesta en atención a un interés público legítimo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública.

Ahora bien, cabe apuntar que la relevancia cuantitativa de esta experiencia previa y, sobre todo, cuando esta sea el único mérito tenido en cuenta en la fase de concurso, habrá de ser proporcionada de modo que no determine por sí misma, en ningún caso el resultado del proceso, es decir, que no resulte determinante *a priori* ni privilegiada (SSTC 67/1989, 185/1994 y STS 12 de marzo de 2012) (19007541, 19014964, 19013147 y 19010799).

Retrasos y paralización de procesos selectivos

Cuando una Administración decide realizar una oferta de puestos de trabajo, dotados presupuestariamente, es porque lo considera preciso para mejorar la prestación del servicio público encomendado.

La exigencia derivada del principio de seguridad jurídica que ha de presidir la actuación de la Administración en su relación con los ciudadanos en todos los ámbitos y, por ende, en el que nos ocupa, relativo a los procesos selectivos, implica el respeto a los principios de transparencia y publicidad, pues lo contrario podría vulnerar la eficacia en la actuación administrativa.

La inactividad de la Administración pública respecto de procesos selectivos formalmente convocados, pero sin ninguna actuación posterior a la de la propia convocatoria y a la de la presentación de instancias de participación y la falta de información a los aspirantes a esas plazas sobre el devenir del proceso selectivo, ha motivado nuevamente actuaciones de esta institución.

Así ocurre cuando por razones, en cada caso diversas, se decide la anulación de un proceso selectivo previamente convocado, sin que dicha decisión sea objeto de publicación en términos similares a los de la convocatoria.

Esta institución insiste ante las administraciones, y con especial referencia ante las corporaciones locales, que en supuestos como el planteado deben solventar estas circunstancias y trasladar a los ciudadanos que presentaron formalmente sus instancias de participación, la posibilidad de recuperar el importe de la tasa y los intereses de demora devengados desde entonces. Pues, al igual que se llevó a cabo la publicación de la convocatoria y sus bases en el correspondiente boletín o diario oficial, debe también publicarse la resolución por la que se anule, con la consiguiente motivación de dicha decisión, posibilitando así el ejercicio de los derechos que por tales motivos corresponda a los interesados.

Al respecto, debe recordarse que la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, dispone la devolución de tasas por derechos de examen cuando no se realice el hecho imponible por causas no imputables al sujeto pasivo. Asimismo, el artículo 66 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que el derecho a solicitar a la Administración la devolución de ingresos indebidos prescribe a los cuatro años.

Ejemplo de estas actuaciones han sido las llevadas a cabo ante el **Ayuntamiento de Tres Cantos** (Madrid), con respecto a la convocatoria en 2010 de una plaza de Técnico de Medio Ambiente, al que se le ha formulado una Recomendación en el sentido expresado que se encuentra pendiente de respuesta (19010919).

También debe mencionarse aquí la demora acumulada en su momento de más de tres años en la tramitación de la Resolución de 28 de mayo de 2015, por la que se convocaron pruebas selectivas por el turno de promoción interna para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en la categoría de Técnico Especialista en Sistemas y Tecnologías de la Información del Servicio Madrileño de Salud, proceso en el que no se había aprobado la relación provisional de aspirantes admitidos y excluidos a la realización de las pruebas selectivas.

Desde la Administración se informó que, en aras a lograr la mayor eficacia y mejor prestación de los servicios y siendo su intención proceder a una nueva convocatoria una vez se hubiera publicado la Oferta de Empleo Público (OEP) correspondiente a 2019, consideraba oportuno que se acumularan las plazas que fueron convocadas en este proceso selectivo.

Las razones para incluir las plazas de entonces en la OEP de ahora, de 2019, se hacían residir en la necesidad de efectuar una ajustada evaluación de las necesidades de personal y una mejor ordenación de los procesos de gestión en materia de tecnologías de la información y la comunicación del Servicio Madrileño de Salud, en el marco de un proceso de estabilización del empleo temporal de personal estatutario.

Se señalaba que al no haberse publicado los listados de admitidos y excluidos en los procesos selectivos, en aplicación de la doctrina jurisprudencial contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1982, no puede considerarse que se haya declarado derecho alguno a favor de los potenciales participantes en las pruebas. Los aspirantes podrán solicitar la devolución de las tasas por derecho de examen que fueron abonadas para este y otros procedimientos en igual situación.

El Defensor del Pueblo puso de relieve que, de acuerdo con lo que dispone 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, en su artículo 70.1: «[...] En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años».

Es doctrina reiterada por los tribunales que la ejecución a la que se refiere el artículo 70.1 hace referencia, no solo a la convocatoria de los procesos selectivos, sino también a su culminación. Como ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia 9019/2016: «[...] si bien consideramos que el artículo 70.1 [...], comporta o establece una obligación por parte de las administraciones públicas de ejecutar sus Ofertas de Empleo Público, esta ejecución, y no solo su convocatoria, ha de llevarse a cabo, necesariamente, en un plazo máximo de tres años desde su aprobación y publicación, pero no puede ejecutarse una vez transcurrido dicho plazo, pues ello determinaría su contrariedad a derecho y su subsiguiente anulación».

Esta institución consideró que la Administración no había cumplido con la obligación legal establecida en el señalado precepto acerca del plazo máximo de ejecución, a la vista de que tal necesidad de personal existía entonces y era a la que respondía la primera convocatoria realizada, lo que comportará, necesariamente, la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas, de acuerdo con el plazo máximo para la ejecución de la convocatoria.

Por ello, se formuló un Recordatorio de deberes legales a la **Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid,** para que desarrollase en el plazo improrrogable de tres años la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar previsto en el artículo 70.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015 (18017966).

Otro ejemplo del retraso en la ejecución y resolución de las convocatorias correspondientes al personal estatutario de los servicios de salud, se encuentra en la queja presentada por la falta de conclusión del proceso selectivo correspondiente a la categoría de Auxiliar de Enfermería de la Oferta de Empleo Público 2013/2015 del Servicio Andaluz de Salud.

Esa Administración sanitaria justificó su proceder ante el incremento de temporalidad entre su personal, que requería de una respuesta efectiva para reforzar las ofertas de empleo público, por lo que se alcanzó un consenso entre el Servicio Andaluz de Salud y las organizaciones sindicales con representación en Mesa Sectorial celebrada el 19 de diciembre de 2015, fruto de la cual se acordó, entre otras, la celebración de forma periódica de procesos de selección, y se establecía un modelo articulado a través de la obligatoria planificación periódica de OEP, su publicación anual, la continuidad y periodicidad bienal de convocatorias de los procesos selectivos para cada categoría, y la regulación de los procesos de movilidad voluntaria, mediante la transformación de los mismos hacia un modelo de desarrollo que permita la celebración sistemática y con carácter continuado de los procesos.

La Administración era consciente de que tenía por delante el desafío que entre los años 2016 y 2020 entendía iba a suponer el compromiso de la planificación y ejecución de procesos selectivos masivos. Así, hasta el año 2017 se han convocado 28.600 plazas para 117 categorías y especialidades profesionales. Algunas de ellas, las más numerosas, en coordinación con el resto del Sistema Nacional de Salud. Las candidaturas han superado las 450.000. Además de ello, entre los años 2018 a 2020 la oferta alcanzará al menos a otras 10.000 plazas.

Por ello, desde la publicación de los decretos de ofertas de empleo público correspondientes, el Servicio Andaluz de Salud ha afrontado el principal reto de dotarse de una estructura organizativa y de gestión de carácter permanente que permita dicho

desarrollo, disponer de los recursos materiales necesarios para afrontar con éxito estos procesos y dotar al Servicio Andaluz de Salud de una herramienta informática que permita el desarrollo de todos los procesos selectivos de selección y provisión mediante un funcionamiento íntegramente electrónico, que acorte los plazos y garantice el proceso, de acuerdo al mandato de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, respecto a la Administración electrónica. Todo ello, con las garantías de igualdad, publicidad y transparencia, y el estricto cumplimiento de los otros dos principios de mérito y capacidad.

El esfuerzo desarrollado en este tiempo, según indicaba la Administración, ha empezado a dar sus frutos y, como se podría comprobar en el seguimiento del calendario de todos los procesos, los tiempos de convocatoria, examen, entrega y baremación, y adjudicación de las plazas se han venido acortando, una vez se dispone del sistema de gestión con todas sus funcionalidades, lo que ha necesitado tiempo y recursos.

Expresaba el **Servicio Andaluz de Salud** que tales circunstancias habían de ser tenidas en cuenta para entender la dificultad para el desarrollo de la OEP 2013/2015, la primera que se puso en marcha y en la que han participado más de 150.000 personas, y en la que la Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud ha tenido que ir construyendo este nuevo modelo de gestión de los procesos selectivos. Se informaba que todo el trabajo de esa OEP se encontraba finalizado, a falta de las tomas de posesión de tres categorías.

Esta institución ha valorado la suficiencia del proceder de la Administración, en la medida en que coadyuve a la implantación de un modelo de desarrollo de la selección de recursos humanos que permita, en adelante, la celebración sistemática y con carácter continuado de los procedimientos, en garantía de los principios constitucionales de acceso al empleo público (19003744).

Motivación de los tribunales calificadores

La escasa fundamentación de las resoluciones de los tribunales calificadores respecto de las alegaciones presentadas por los participantes en un proceso selectivo; la falta de publicación de la plantilla oficial correctora de las respuestas que el tribunal calificador estime correctas, y la falta de entrega a los aspirantes del cuadernillo de preguntas y de la hoja autocopiativa de sus respuestas continúan generando un elevado número de quejas ante el Defensor del Pueblo.

Como se ha plasmado en informes precedentes, es preocupación constante de esta institución velar por que en los procesos selectivos queden garantizados los principios de igualdad, mérito y capacidad así como los principios de transparencia y

publicidad de la actuación de los tribunales calificadores, siempre con respeto al margen de discrecionalidad que tales órganos colegiados tienen atribuido.

Ahora bien, ese margen de discrecionalidad técnica no debe asociarse, en modo alguno, a la ausencia o escasez de motivación de sus decisiones de manera que los aspirantes a las plazas convocadas vean mermado el ejercicio de la defensa de sus derechos en el devenir del proceso selectivo.

La motivación es un requisito necesario que cumple con la doble finalidad de impedir que la decisión administrativa aparezca como puramente voluntarista, como sucedería si no explica su razón de ser, y de evitar que, conociendo esta, el recurrente pudiera quedar privado de los argumentos precisos para combatirla (SSTS de 27 de julio de 2000 y 10 de noviembre de 2001).

Esta institución insiste ante las administraciones en que la falta de publicación de las preguntas formuladas en los ejercicios y la falta de entrega a los aspirantes de una hoja autocopiativa de sus respuestas atenta, indudablemente, contra los principios de transparencia, publicidad y seguridad jurídica, ya que impide a los aspirantes realizar alegaciones adecuadamente fundamentadas y, por tanto, limita el ejercicio de la defensa de sus legítimos intereses, pues, aunque la convocatoria señale con carácter general la posibilidad de impugnar cuantos actos se deriven de ella, sin embargo, si los opositores desconocen las valoraciones del órgano calificador sobre las respuestas a las preguntas formuladas en la corrección del ejercicio, ello les impide una adecuada revisión del mismo y su impugnación con garantías suficientes.

La necesidad de que los órganos de selección motiven el proceso que ha dado lugar a la decisión y criterio adoptados sobre «el fondo» de los asuntos planteados, implica que la eventual discrepancia de los interesados, una vez conocida la razón de la evaluación negativa, pueda articularse adecuadamente ante las instancias garantizadoras de sus derechos y más especialmente ante la jurisdicción revisora de la actuación administrativa.

Es cierto que en la mayoría de ocasiones las bases de las convocatorias no imponen a los miembros de los tribunales examinadores ninguna formalidad a la hora de calificar las diferentes pruebas, y la normativa procedimental no obliga a que los instrumentos de trabajo que, en su caso, hayan podido emplear, se incorporen al expediente administrativo, por lo que resulta ajustado a Derecho que se niegue el acceso a una copia de esta documentación.

Sin embargo, ello no significa que la Administración convocante no deba disponer y facilitar este tipo de información interna cuando sea solicitada por los opositores o cuando estos hayan reclamado contra esas calificaciones, pues está obligada, en todo caso, a dar una respuesta motivada que permita a los interesados conocer la valoración

cualitativa de las calificaciones y puntuaciones numéricas que hayan sido aplicadas por el tribunal calificador, pues no se debe sustraer al conocimiento de los opositores los criterios de valoración del tribunal de los que deriva el resultado de la puntuación otorgada.

Se trata de la potestad discrecional, que otorga a los tribunales y órganos calificadores de la Administración, como órganos colegiados, un amplio margen de discrecionalidad técnica en el desarrollo de su cometido, en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, si bien ello no exime a estos órganos colegiados del deber de motivación, como ha señalado el Tribunal Supremo, entre otras, en sentencias de 31 de julio de 2014, dictadas en los recursos de casación 2001/2013 y 3779/2013.

La discrecionalidad técnica no supone una autorización 'en blanco' para asignar las calificaciones, sino que ha de asegurar a los participantes el conocimiento de las razones de una u otra calificación.

Por ello, si existe una reclamación por parte de un aspirante, el Tribunal calificador y la Administración en la que este se integra deben ofrecer una explicación y no basta con aportar las calificaciones en términos numéricos, sino que se debe acompañar de una fundamentación, explicación o informe al respecto, así como observaciones o anotaciones en los ejercicios que demuestren su error o acierto.

A juicio de esta institución, debe garantizarse por los tribunales calificadores de modo que se facilite y no se restrinja de modo injustificado información relevante sobre las calificaciones y puntuaciones concretas obtenidas por los interesados, que puede ser determinante para explicar su resultado y, asimismo, para reaccionar contra este en caso de entenderlo injusto.

Ejemplo de estas actuaciones han sido las desarrolladas ante el **Ayuntamiento de Santa Marta de Tormes** (Salamanca) (19012506).

Pruebas psicotécnicas

Especial referencia cabe hacer a las actuaciones desarrolladas ante el Ayuntamiento de Madrid respecto al acceso por los aspirantes al Cuerpo de la Policía municipal a las pruebas psicotécnicas que forman parte del proceso selectivo, pues los interesados expusieron que desconocían el resultado de su examen psicotécnico, o si había o no un concreto perfil en la prueba de personalidad, e insistían en que desconocían los criterios de valoración.

La circunstancia de que se trate de pruebas psicotécnicas corregidas por profesionales especializados en psicología, no resulta motivo suficiente para negar

acceso a los criterios concretos seguidos para calificarlas. Desde el Defensor del Pueblo se considera que no es justificable ninguna reserva al respecto ni que tales criterios puedan ser sustraídos al conocimiento del opositor.

En estos términos, la Sentencia de 19 de julio de 2010 del Tribunal Supremo señaló que: «[S]i la empresa asesora del Tribunal participa en esa función en las pruebas no resulta de recibo que, tanto el material documental usado para ejercer su función asesora, como el material documental en que se manifiesta esa función, puedan quedar ocultos al opositor que es evaluado con arreglo a ellos. No es de recibo, si se respeta la legalidad, que la reserva propia de la función de un psicólogo, cuando este actúa como asesor de una prueba para el ingreso en la Administración, impidan facilitar al opositor evaluado, y no a otra persona, después de haber sido examinado, los elementos documentales que, en su caso, motivan su evaluación».

La Recomendación y Sugerencia formuladas de acuerdo con las argumentaciones expuestas no han sido aceptadas por el **Ayuntamiento de Madrid** (18015506).

Acceso a las calificaciones, ejercicios y valoración de méritos de otros aspirantes

La solicitud de acceso por los aspirantes en un proceso selectivo a las calificaciones de los demás participantes es con frecuencia desestimada por las administraciones, al considerar que afectaría a la normativa de protección de datos de carácter personal.

La publicación de las calificaciones a nivel individual y no del conjunto de opositores concurrentes en un proceso selectivo para poder conocer el nivel exigido por el tribunal calificador, fue planteada por participantes en el proceso de ingreso en la Escala Ejecutiva del Cuerpo Nacional de Policía, convocado por Resolución de 3 de mayo de 2017.

La **Dirección General de la Policía** desestimó las solicitudes y recursos planteados basándose en que dicha publicación vulneraría la normativa de protección de datos.

La posibilidad señalada por los comparecientes ante esta institución de publicar el conjunto de las calificaciones de la segunda prueba, al ser actos relativos a la tramitación interna del proceso y que afectan a un círculo cerrado y restringido de interesados, que son los participantes en el proceso y no el público en general, a juicio de esta institución, resultaría proporcionada y obedecería a la salvaguarda de los derechos de los participantes en el sentido de, por ejemplo, impugnar los actos que consideren arbitrarios o ilegítimos, pues la transparencia y publicidad del proceso se obtiene, no con la exposición en abierto para cualquier persona, sino solo a sus participantes.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución R/0381/2016 señaló que, en todo caso, el acceso a los datos debería realizarse respecto de los que pueda predicarse la citada condición de interesado.

La Agencia Española de Protección de Datos, en su Informe 0178/2014, analizó la relación entre el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales llegando a la conclusión, a partir de la Sentencia de 26 de abril de 2012 de la Audiencia Nacional, de que no es exigible el consentimiento de aquellas personas que participen en un procedimiento de concurrencia competitiva para el tratamiento de las calificaciones obtenidas en dicho procedimiento y ello como garantía y exigencia de los demás participantes para asegurar la limpieza e imparcialidad del procedimiento en el que concurren.

La propia Agencia de Protección de Datos, en Resolución de 29 de septiembre de 2017, ha señalado las recomendaciones adecuadas y las pautas a seguir para el tratamiento de los datos en forma de publicación en procesos selectivos.

De todo lo anterior se concluyó que la interpretación que realizaba sobre este asunto, la **Dirección General de Policía** no seguía la línea señalada.

El citado centro directivo aceptó la Sugerencia formulada en el sentido expresado e indicó que bajo el marco jurídico del Reglamento Europeo de Protección de Datos 2016/679 y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, por parte del Área de Procesos Selectivos de ese centro directivo se estaba estudiando la forma más adecuada para que, en las próximas convocatorias de acceso a la Policía Nacional, los aspirantes tengan acceso tanto al resultado individual como al colectivo de las distintas pruebas que componen el proceso (19001725).

Las consideraciones expuestas y otras en la misma línea argumental han sido trasladadas también a la **Dirección General de la Función Pública,** con ocasión de la negativa a facilitar a un participante en el proceso selectivo para la contratación como personal laboral fijo del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el acceso a los exámenes y méritos de los participantes que obtuvieron las diez puntuaciones totales más altas tras la valoración definitiva de méritos de la fase de concurso (18018251).

18.2 PROTECCIÓN DE ASPIRANTES DURANTE LA GESTACIÓN, PARTO Y POSTPARTO

En referencia al acceso a la función en el ámbito de las administraciones públicas, se deben destacar las dificultades que tienen las opositoras gestantes o recientemente madres para acceder a la función pública en condiciones de igualdad.

Esta institución inició una actuación de oficio con la **Secretaría de Estado de Función Pública,** a consecuencia de que una opositora a la que se le aplazó un ejercicio de oposición por razón de cesárea fuera convocada nueve días más tarde de su alta hospitalaria a la realización del citado ejercicio, dándose la circunstancia añadida de que debía trasladarse aproximadamente unos 400 kilómetros para poder acudir a la sede del tribunal donde fue convocada.

Esta institución, analizado el caso no observó una actuación del tribunal contrario a las bases de la convocatoria, ya que el órgano de selección le otorgó a la interesada el correspondiente aplazamiento. Sin embargo, el marco normativo de referencia no garantizaba la recuperación física de la madre y la protección del recién nacido.

A este respecto, existe, desde un punto de vista técnico-médico, un consenso a nivel internacional de que la madre tras el parto requiere de un período de descanso para la protección biológica de su salud y de las particulares relaciones entre la mujer y su hijo durante el período que sigue al embarazo y al parto, y tanto la legislación internacional como la normativa comunitaria y la nacional contemplan dicha protección, siempre y cuando, exista una relación laboral o estatutaria, estableciéndola en un período mínimo de descanso de seis semanas.

Para el caso de las mujeres embarazadas que participan en un proceso selectivo es claro, a juicio de esta institución, que tras el parto o la cesárea las aspirantes que acaban de ser madres siguen requiriendo de un período suficiente de descanso por razones de salud de ellas y de sus hijos, con independencia de la existencia de dicha relación laboral o administrativa.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha declarado de manera reiterada que la minusvaloración o el perjuicio causado por el embarazo o la sucesiva maternidad constituyen un supuesto de discriminación indirecta por razón de sexo, que en el presente supuesto afectaría, igualmente, a la garantía constitucional de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, contemplado en el artículo 23.2 de la Constitución española.

Por su parte, el artículo 51 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, dispone que «las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, deberán: a) remover los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación con el fin de ofrecer condiciones de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el acceso al empleo público y en el desarrollo de la carrera profesional; b) facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, sin menoscabo de la promoción profesional […]».

En este sentido, esta institución estimó conveniente que, al igual que la normativa contempla la posibilidad de que una aspirante a causa de una situación debidamente acreditada de embarazo de riesgo o de parto pueda ver aplazado el proceso selectivo o algún ejercicio del mismo, se establezcan normativamente las garantías necesarias para que las aspirantes en procesos selectivos que hayan obtenido un aplazamiento de un ejercicio de oposición por razón de parto o cesárea no puedan ser convocadas a realizar el ejercicio aplazado por el órgano de selección si aún no se ha producido su recuperación física, siempre y cuando, ello no afecte al normal desarrollo del proceso selectivo y a los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben informar al mismo.

Asimismo, se consideró adecuado que la normativa vigente contemplara la posibilidad de que se realizaran las adaptaciones necesarias en el desarrollo de los ejercicios de oposición para que las aspirantes que así lo deseen pudieran realizar la lactancia natural al menos hasta que el menor tenga nueve meses de edad.

En su informe, la Administración se mostró favorable a la posibilidad de realizar las adaptaciones necesarias para facilitar la lactancia natural durante el desarrollo de los procesos selectivos. En este sentido, la Secretaría de Estado de Función Pública comunicó que procedería a valorar la inclusión del siguiente apartado en los futuros reales decretos de oferta de empleo: «[E]n todas los ejercicios del proceso selectivo, los órganos de selección articularán las adaptaciones que se consideren necesarias para garantizar la lactancia natural de los hijos menores de nueve meses, previa petición de la aspirante y siempre y cuando tales medidas no supongan un menoscabo del principio de igualdad entre todos los candidatos».

Sin embargo, sobre la otra cuestión, la Administración no fue receptiva y rechazó la Recomendación formulada.

Comunicó la **Secretaría de Estado de Función Pública** que el procedimiento actual ofrece garantías suficientes para proteger el derecho de las aspirantes gestantes, a la vez que salvaguarda los derechos del resto de aspirantes, así como los plazos globales del proceso selectivo. Además, dada la diversidad y complejidad de las situaciones que pueden producirse, manifestó la Administración que consideraba mejor evitar recurrir a una norma de carácter general cuando el tribunal de selección competente está en mejor situación de valorar individualmente cada situación de embarazo de riesgo o parto y ponerla en relación con el proceso selectivo considerado globalmente.

Esta institución no comparte el criterio manifestado por la Administración, ya que el proceso en el momento actual solo ofrece garantías de aplazamiento del ejercicio, sin mayores concreciones temporales o de otra índole, ante una situación debidamente acreditada de embarazo de riesgo o parto. Se estima que la actual regulación no ofrece

garantías suficientes sobre la constatación de la recuperación física de la opositora, no considerando el Defensor del Pueblo que dicha valoración deba quedar en manos de los tribunales, al ser de carácter eminentemente médico, por lo que deberían ser los correspondientes servicios sanitarios los que debieran acreditar o no dicho hecho (19011740).

Con relación a la protección de la maternidad y la igualdad en el acceso al empleo público, esta institución también estudió el caso de una opositora a la que, habiendo superado la fase de oposición en un proceso selectivo, no se le dio por superada la fase de prácticas correspondiente, al no considerar que los permisos relacionados con la maternidad y lactancia que disfrutó durante la citada fase fueran estimados como período efectivo de trabajo, lo cual le supuso que su nombramiento se pospusiera un año, con las correspondientes consecuencias tanto económicas como de carácter administrativo, al afectar dicho retraso en su nombramiento a su antigüedad en el cuerpo de acceso, al escalafón y a la elección de destino.

Solicitada información, la **Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía** señaló que la interesada no pudo cumplir con el requisito de los cuatro meses de servicio establecidos en el apartado segundo de la Resolución de 7 de octubre de 2016, por la que se regula la fase de prácticas del personal seleccionado en el citado procedimiento selectivo.

En referencia a los posibles efectos administrativos y económicos señalados, la Administración expuso que no hay una normativa específica aplicable a este tipo de supuestos, de modo que, mientras no se realicen las modificaciones normativas necesarias, el requisito de los cuatro meses de servicios efectivos para poder ser evaluada era de obligada aplicación.

A este respecto, esta institución se manifestó conforme con la necesidad de que la opositora superara el período mínimo exigido para considerar realizado el curso selectivo. Sin embargo, sobre la manera de reconocer los derechos económicos y administrativos de la interesada, una vez superado el proceso selectivo, esta institución entendió que dicho reconocimiento debería realizarse tal y como estableció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 66/2014, de 5 de mayo, que trató de un supuesto similar al dado en el caso planteado.

En el caso analizado en la sentencia de referencia, al igual que en la queja planteada, debido a la maternidad de la funcionaria en prácticas, esta no pudo realizar o concluir el curso selectivo teórico práctico, por razón de embarazo o maternidad al tiempo que sus compañeros de promoción.

El Tribunal Constitucional estableció que no era constitucionalmente admisible que dicha circunstancia pudiera suponer un tratamiento desfavorable de la demandante

en cuanto a sus derechos de acceso al empleo público, en relación con sus compañeros de promoción, al estar la citada circunstancia directamente relacionada con el hecho de su maternidad, lo que suponía una discriminación directa por razón de sexo.

Además, dicha inadmisibilidad se sustentó igualmente, en el hecho de que la Administración actuante a lo largo del procedimiento, y a pesar de lo solicitado por la demandante, no adoptó medida alguna para evitar lo que la ley prohíbe: la pervivencia de cualquier tipo de discriminación por razón de sexo, en este caso por razón de la maternidad.

En este sentido, esta institución observó que en la queja planteada se daban los mismos presupuestos que en los planteados en la sentencia de referencia.

Por los mismos motivos, esta institución dirigió una Sugerencia a la **Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía,** a fin de garantizar el derecho de la opositora a la plena efectividad de sus derechos administrativos y económicos, al igual que los obtenidos por sus compañeros de promoción, derivados de su nombramiento como funcionarios de carrera. Dicha Sugerencia fue rechazada (17016104).

Finalmente, en relación con la protección de la maternidad, cabe mencionar la queja presentada por una funcionaria interina del Cuerpo de Auxilio Judicial, dependiente de la Xunta de Galicia, que venía prestando servicios en un juzgado de primera instancia e instrucción. Manifestó la interesada que la Administración procedió a su cese, el cual no se ajustó a la normativa de aplicación, al tiempo que se produjo justo el día de su reincorporación, tras su baja por maternidad, lo que estimaba discriminatorio.

Solicitada la correspondiente información, la **Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia** señaló que el cese de la interesada se produjo como consecuencia de la entonces vigente Orden de 28 de noviembre de 2013, la cual disponía en su artículo 21.2 apartado d) que en caso de concurrencia de dos interinos del mismo cuerpo, cuando uno de ellos haya de cesar, cesará el que lleve más de 18 meses en el mismo órgano.

Concretamente indicó que este era el caso de la interesada, ya que la otra funcionaría interina del cuerpo de auxilio llevaba solo cuatro meses en el órgano judicial.

Sin embargo, el informe reseñaba que se había aprobado una nueva orden de selección y nombramiento de personal interino, que recoge en su artículo 21.2 que los criterios de cese en caso de concurrencia de más de un interino, «no se aplicarán en el caso del personal interino que se reincorpore tras una incapacidad temporal o licencia por maternidad», debiendo cesar en ese caso aquel que fuese nombrado con causa en dicha incapacidad o maternidad, lo que llevó a esta institución a deducir que la propia Administración era consciente del perjuicio ocasionado y que no debería volver a producirse nuevamente.

Sobre lo señalado por la Administración, esta institución recalcó que el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, y concretamente en su Sentencia n.º 324/2006, de 20 noviembre, ha dejado indicado que: «la protección de la condición biológica y de la salud de la mujer trabajadora ha de ser compatible con la conservación de sus derechos profesionales, de suerte que la minusvaloración o el perjuicio causado por el embarazo o la sucesiva maternidad constituyen un supuesto de discriminación directa por razón de sexo (STC 182/2005, de 4 de julio, FJ 4)».

Partiendo de la citada doctrina, cupo concluir que si bien la Administración se limitó a aplicar la normativa que estaba vigente, es claro que de dicha aplicación resultó un perjuicio a la funcionaria directamente vinculado a su embarazo y posterior baja por maternidad, ya que si no se hubieran producido no habría sido cesada.

Como consecuencia, se formuló la Sugerencia relativa a reconsiderar el cese de la interesada, la cual fue rechazada (18016382).

18.3 BOLSAS DE EMPLEO

Disfunciones provocadas por la excesiva duración de las bolsas de empleo

Si bien en estos últimos ejercicios se vienen apreciando esfuerzos para minorar el empleo público temporal, siguen teniendo las formas de contratación y nombramiento de este carácter un peso significativo en el sector público. Cuando esta situación tiene una permanencia dilatada en el tiempo, cabe concluir de entrada que a través del empleo temporal se están atendiendo necesidades estructurales y no ocasionales de personal. Además, la falta de renovación de las bolsas en que se agrupa ordenadamente a los aspirantes implica una evidente merma en el derecho de todos de acceder en condiciones de igualdad a las vacantes temporales que se oferten. Y, además, esa duración excesiva provoca a menudo una inadecuación de los requisitos y condiciones previstas a las circunstancias actuales.

Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid mantiene desde el año 2009 una bolsa de trabajo para la selección de personal laboral con la categoría profesional de técnico/monitor deportivo de primer nivel de instalaciones deportivas. Con la finalidad de prestar un mejor servicio a los ciudadanos, viene exigiendo para la impartición de determinadas especialidades deportivas una titulación expedida por la federación deportiva correspondiente, además de la titulación requerida en las bases de la convocatoria.

Sin embargo, la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid, posterior a la creación de la bolsa, establece profesiones reguladas del deporte, esto es, profesiones para cuyo

ejercicio es necesario acreditar una determinada titulación. El artículo 9 de la ley enuncia cuáles son estas profesiones reguladas, y entre estas incluye la de monitor deportivo/a y establece en el artículo 14 las titulaciones que habilitan para el ejercicio de la profesión.

A juicio de esta institución, las titulaciones que establece el artículo 14 de esa ley son suficientes para el ejercicio de la profesión de monitor deportivo. La exigencia añadida de titulaciones no requeridas en la ley para el ejercicio de la profesión encuentra difícil amparo legal, ya que no parece acorde con el principio de reserva de ley de la profesiones reguladas y con el criterio restrictivo que ha de seguirse para establecer profesiones reguladas, tomando en consideración el principio de libertad para ejercer una profesión u oficio reconocido constitucionalmente.

En atención a lo anterior, esta institución ha dirigido una Recomendación al **Ayuntamiento de Madrid,** con la finalidad de que adecue los requisitos de titulación exigidos para la contratación de monitores deportivos municipales, y más concretamente los requisitos exigidos para la contratación de quienes forman parte de la bolsa de trabajo objeto de esta investigación, a la Ley 6/2016.

También en relación con esta ley se siguen actuaciones ante la **Consejería de Cultura, Turismo y Deportes de la Comunidad de Madrid,** a fin de que se cumpla con la obligación de darle desarrollo reglamentario pendiente desde 2016 (19013610).

Por su parte, la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid mantiene en vigor una bolsa de empleo desde hace 18 años. Las bases que rigen esta bolsa de empleo establecen que los aspirantes deben indicar en el momento de su ingreso en ella en cuál de las cinco áreas territoriales en las que se divide la Comunidad de Madrid están dispuestos a prestar servicios, y determinando además que la zona geográfica elegida no se podía variar durante la vigencia de la bolsa.

Esta previsión ocasiona graves perjuicios a los trabajadores que forman parte de la bolsa de empleo que en estos años han cambiado la zona geográfica de residencia y ante un llamamiento para la contratación se ven en la tesitura de renunciar (y ser excluidos de la bolsa) o aceptar el empleo y precisar de largos desplazamientos desde su localidad de residencia hasta sus trabajos, lo que dificulta la conciliación de la vida laboral y familiar.

En atención a esta circunstancia, esta institución sometió a la valoración de la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid** la flexibilización de esta exigencia. La Comunidad de Madrid indicó que la propuesta del Defensor del Pueblo sería tomada en consideración de cara a próximos procedimientos selectivos de personal laboral de los que se formen bolsas de trabajo, así como para su traslado a los ámbitos de negociación correspondientes, y afirmaba que, en aras de facilitar la conciliación de la vida familiar y profesional de sus trabajadores, está introduciendo la

posibilidad de modificar la zona geográfica de algunas bolsas de trabajo. No obstante, se trata en todo caso de una regulación *ex novo* de gestión de bolsas de trabajo, no de modificación de las ya existentes.

Esta institución ha dado traslado a la Comunidad de Madrid de su criterio respecto de la anomalía que supone el mantenimiento de una bolsa de empleo temporal cerrada y derivada solo de un concurso de méritos durante tantos años y de las dudas respecto a que las contrataciones efectuadas acudiendo a esta bolsa respondan realmente a necesidades de cobertura de puestos temporales.

Al hilo de lo anterior, se ha recordado a esta Administración autonómica la necesidad de que realice a la mayor urgencia posible las actuaciones que requiere la puesta en funcionamiento de las bolsas de carácter abierto y permanente que prevé el convenio colectivo del personal laboral de la Comunidad de Madrid, aprobado en el año 2018, y de que, en el caso de bolsas organizadas por zonas geográficas, se prevea la posibilidad de que los trabajadores que conforman la bolsa puedan variar la zona geográfica por la que optaron inicialmente, dando con ello por conclusa la investigación (18019820).

Llamamientos en las bolsas de empleo

En 2019 han tenido relevancia, en el ámbito de las corporaciones locales, los llamamientos efectuados a los interesados que forman parte de una bolsa de trabajo temporal para atender necesidades temporales y de interinidad de la Administración.

El procedimiento para efectuar tales llamamientos, a efectos de localizar a los integrantes de dichas bolsas de empleo para proceder a su contratación, ha de ser escrupulosamente respetado por las administraciones públicas, pues se observa que, en ocasiones, los ayuntamientos se limitan a realizar llamadas telefónicas sin acudir a otros medios de localización formal establecidos en las bases de las correspondientes convocatorias o en la normativa local reguladora de la gestión de las bolsas de empleo, como vía sms, correo electrónico, burofax o WhatsApp. Eso obliga a las administraciones a corregir este modo de proceder, para que no queden vulnerados los derechos de los interesados integrantes de las bolsas de empleo temporal con prioridad para los llamamientos.

Al parecer, el citado medio (llamada telefónica) es el utilizado en los llamamientos de las bolsas de empleo, salvo que no conste en la instancia la existencia de un teléfono móvil de contacto, por lo que, a *sensu contrario,* cabría entender que los otros medios señalados se utilizan solo en caso de que no conste un teléfono móvil de contacto.

Se considera que este modo de proceder vulnera los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, pues, el no atender el llamamiento efectuado, conlleva medidas penalizadoras para el interesado, como perder su derecho y pasar a ocupar el último puesto de la Bolsa de Empleo o ser excluido de la misma.

Por ello, a juicio de esta institución, las administraciones deben de extremar la cautela para una adecuada gestión en los llamamientos de las bolsas, lo que implica tanto una defensa de los intereses generales como de los derechos de sus integrantes.

Sobre la base de las argumentaciones expuestas, se llevaron a cabo actuaciones ante el **Ayuntamiento de Madrid** y el **Ayuntamiento de Camargo** (Cantabria) (18019815 y 18014586, respectivamente).

18.4 DISCAPACIDAD Y ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

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.

Baste recordar que el artículo 37.1 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, dispone: «[S]erá finalidad de la política de empleo aumentar las tasas de actividad y de ocupación e inserción laboral de las personas con discapacidad, así como mejorar la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación. Para ello, las administraciones públicas competentes fomentarán sus oportunidades de empleo y promoción profesional en el mercado laboral, y promoverán los apoyos necesarios para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo».

Por su parte, 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, se refiere en el artículo 59 a las personas con discapacidad y dispone que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración pública.

Se trata de porcentajes mínimos, que pueden ser aumentados por las leyes autonómicas de la función pública y por las administraciones públicas en el ejercicio de su potestad organizatoria. No obstante, en ocasiones se constata que determinadas entidades públicas, fundamentalmente en el ámbito local, no tienen cubierto el porcentaje de dos por ciento de efectivos totales de su plantilla con personas con discapacidad ni respetan el cupo mínimo de reserva en la oferta de empleo público.

Esta situación se ha constatado en el curso de este año en el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz). El ayuntamiento justifica la falta de reserva de cupo de discapacidad, que la legislación andaluza eleva al diez por ciento, en atención a que ninguna de las convocatorias para la cobertura de puestos en distintas categorías profesionales permitía hacer la reserva de cupo, habida cuenta del escaso número de plazas convocadas en cada una de ellas, pese a que la discapacidad no es incompatible con el desempeño de las funciones inherentes a algunos de los puestos ofertados.

El porcentaje de cupo de discapacidad es de reserva obligada sobre la oferta de empleo público de las administraciones, pero no obliga a realizar la reserva sobre cada una de las concretas convocatorias. Corresponde a la Administración determinar en cada convocatoria, en atención al puesto de trabajo a desempeñar y los efectivos de personas con discapacidad con los que cuenta, el porcentaje de plazas de reserva para cubrir por personas con discapacidad hasta alcanzar el mínimo en el total de la oferta de empleo público.

Ha de apuntarse el criterio de esta institución, conforme al cual la concentración en las ofertas de empleo público de las plazas del cupo de discapacidad en convocatorias de categorías inferiores, o en plazas de personal laboral, como ocurre con frecuencia, aunque pueda ser formalmente respetuosa con el porcentaje de reserva establecido en la ley, no puede considerarse acorde con su espíritu y finalidad.

En atención a estas y otras consideraciones se ha recordado al **Ayuntamiento de La Línea de la Concepción** el deber legal de cumplir en las ofertas de empleo público, en la promoción interna y en la provisión de puestos de trabajo, la obligación de reservar un cupo a personas con discapacidad mínimo no inferior al diez por ciento de las vacantes conforme a lo que establece el artículo 28 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, y atender esta obligación de reserva en la selección de personal laboral, según lo dispuesto en el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad (19004326).

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) ha expresado su preocupación por la falta de previsión normativa sobre el cupo de

reserva para personas con discapacidad en los procesos selectivos para la contratación de personal laboral en el Banco de España y ha solicitado que esta institución apoye una modificación de la Ley 13/1994, de Autonomía del Banco de España, para incluir que sea de aplicación el artículo 59 del Estatuto Básico del Empleado Público, sobre reserva de cupo para personas con discapacidad en las ofertas de empleo público.

La modificación legal que pretende esta asociación excede de las competencias de esta institución, y así se le ha comunicado. No obstante, se han seguido actuaciones ante el **Banco de España,** con la finalidad de conocer las medidas adoptadas por ese organismo público para favorecer el ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación en los procedimientos de acceso al empleo en ese organismo público.

El Banco de España sostiene en su respuesta su autonomía en materia de política de personal, y pone de relieve que no existe disposición legal que establezca su obligación de reservar un cupo de plazas para personas con discapacidad en sus procesos.

Destaca, además, que adopta las medidas necesarias para asegurar que las personas con discapacidad concurran a sus procesos selectivos en igualdad de condiciones que el resto de participantes, adaptando para ello las pruebas y/o exámenes a las necesidades de su discapacidad y afirma que el dos por ciento de su plantilla está integrada por personas con discapacidad, en línea con lo previsto en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. El informe incide en su compromiso con la eliminación de las barreras de acceso que afectan a las personas que presentan cualquier tipo de discapacidad y su pretensión de trabajar para que este porcentaje se incremente en años venideros.

El artículo 42 del Real Decreto Legislativo 1/2013 regula la obligación de cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad de las empresas públicas y privadas. El Banco de España es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, pero no es una empresa pública. Por ello, la literalidad del precepto no permite incluir este organismo entre los obligados a establecer esta cuota de reserva de puestos de trabajo. Esta misma apreciación es predicable de las entidades del sector público que no están dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, ni tienen la consideración de empresas públicas.

El mismo artículo 42 determina que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo para ser cubierto por personas con discapacidad, en los términos establecidos

en la normativa reguladora de la materia. La normativa reguladora de la materia en el ámbito estatal está recogida, como ya se ha mencionado, en el Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, que establece en el artículo 59 el cupo del siete por ciento en las ofertas de empleo público para ser cubierto por personas con discapacidad.

Los principios contenidos en el referido artículo 59 son de aplicación a todas las entidades del sector público estatal, autonómico y local por mandato de la disposición adicional primera del Estatuto Básico del Empleado Público.

Esta institución ha concluido las actuaciones iniciadas ante el **Banco de España,** toda vez que tiene cubierto el dos por ciento de su plantilla por personas con discapacidad y cumplir con este porcentaje es precisamente la obligación que establece el Real Decreto Legislativo 1/2013 y el objetivo que contempla el Real Decreto Legislativo 5/2015. No obstante, debe dejarse constancia, a partir del examen de la normativa de aplicación que ha quedado expuesta, de la falta de claridad en la normativa acerca del modo en que el Banco de España y las demás entidades que, sin ser empresas públicas, forman parte del sector público, deben cumplir con su obligación de garantizar el acceso al empleo de personas con discapacidad (19000572).

Discapacidad y empleo temporal

Entre otras actuaciones en el ámbito del empleo temporal, cabe reseñar la llevada a cabo en este ejercicio en relación con el Decreto 137/2018, de 4 de septiembre, por el que se aprobaban las bases y se convocaban las bolsas de selección de funcionarios interinos de los cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, y que no establecía reserva alguna a favor de personas con discapacidad.

Desde la **Consejería de Justicia de la Comunidad de Madrid,** se justificó la regulación cuestionada considerando que al no derivar las citadas bolsas de funcionarios interinos de convocatorias de procesos selectivos para el acceso a puestos de trabajo, en las que la normativa sí exige que se fije un cupo de reserva, no existía, en consecuencia, la obligación legal de fijarlo.

El Defensor del Pueblo hubo de recordar la doctrina del Tribunal Supremo, que en su Sentencia de 28 febrero 2012, declaró que: «[L]as Ofertas de Empleo Público contienen la inicial delimitación de plazas dotadas presupuestariamente que, por estar vacantes, pueden ser ofrecidas durante el ejercicio, pero no albergan la convocatoria de dichas plazas, por lo que no se puede sostener que dicha obligación [...] quede

satisfecha mediante la reserva de plazas en tales ofertas sino que va más allá y exige que se haga efectiva en las convocatorias publicadas».

Por otra parte, en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, donde la interinidad alcanza hasta el 23 % del total de los efectivos, no parecía conveniente que el citado porcentaje de puestos de trabajo quedara al margen de la política de reserva de un cupo de empleo público para las personas con discapacidad, ya que dicha decisión tendría como resultado que el 23 % de los puestos de trabajo que pueden ser ofertados al margen de las ofertas de empleo público estuvieran fuera de los objetivos que en materia legislativa se han fijado para la protección de las personas con discapacidad y su protección social.

En consecuencia, se formuló la Recomendación de valorar la procedencia de establecer en el Decreto 137/2018, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, un cupo de reserva para personas con discapacidad en las bolsas de selección de funcionarios interinos de los cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia. Dicha Recomendación fue rechazada (18015151).

En contraposición con la postura de la Comunidad de Madrid, debe destacarse la posición de la Secretaría de Estado de Justicia, en referencia a la inobservancia de la reserva de plazas para personas con discapacidad en las últimas convocatorias para cubrir puestos de abogados fiscales sustitutos.

Solicitada la pertinente información ante la **Secretaría de Estado de Justicia,** desde la Administración se significó que tanto el Ministerio de Justicia como la Fiscalía General del Estado consideran que deben darse los pasos para propiciar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, también en los procesos de selección de personal temporal.

En consecuencia, la Administración se comprometió a trabajar al objeto de que la próxima convocatoria de plazas de abogados fiscales sustitutos, correspondiente al año judicial 2019-2020, contemple un cupo de reserva de plazas del 5 %, para ser cubiertas por personas con grado de discapacidad igual o superior al 33 %, siempre que acrediten la compatibilidad para el desempeño de las funciones correspondientes a la fiscalía y facilidad de desplazamiento al municipio sede del órgano (18016416).

En el ámbito de los servicios de salud y el personal estatutario que los sirve se han adoptado algunas iniciativas de interés para facilitar el acceso de personas con discapacidad a los puestos ofertados en régimen de cobertura temporal. Así, por ejemplo, en los servicios de Salud de Murcia, Castilla-La Mancha y Asturias se acude a la reserva de nombramientos, con el objetivo de alcanzar el 7 % de cobertura de las vacantes temporales ofertadas, con personas con discapacidad.

A este fin se establece que cada determinada fracción de nombramientos que se realicen en cada categoría del personal estatutario correspondiente —14, 20 o 25, respectivamente, dependiendo de cada servicio de salud mencionado—, se asigne el siguiente a la persona con discapacidad que, encontrándose disponible, cuente con mayor puntuación en bolsa.

Ante una queja presentada sobre esta misma cuestión, se constató que el Decreto 192/2017, de 1 de diciembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento de selección y provisión de personal estatutario al servicio de instituciones sanitarias públicas del Sistema Valenciano de Salud, no contemplaba ninguna previsión a favor de las personas con discapacidad en la regulación de la selección de personal con vinculación de carácter temporal, en relación con la formación de las listas de empleo y el orden de prelación en los nombramientos temporales.

A la vista de ello, el Defensor del Pueblo resolvió formular ante la **Dirección General de Recursos Humanos de la Generalitat Valenciana** la Recomendación de valorar la procedencia de establecer la reserva de nombramientos para personas con discapacidad, en la regulación contenida en el proyecto de orden correspondiente, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se regula el procedimiento de selección de personal temporal para la cobertura de plazas estatutarias gestionadas por la consejería con competencias en materia de sanidad, para garantizar el principio de igualdad de trato.

La Administración sanitaria informó en su respuesta que estaba en estudio la posibilidad de establecer la regulación de un sistema para la contratación temporal de personas con diversidad funcional. Posteriormente se publicó la Orden 4/2019, de 4 de noviembre, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se regula el procedimiento de selección de personal temporal para la cobertura de plazas estatutarias gestionadas por la conselleria con competencias en materia de sanidad, donde se prevé la asignación de 3 puntos a las personas candidatas que acrediten un grado del 33 % de diversidad funcional.

Sin embargo, dado que esta previsión no implica la articulación de un sistema que garantice el acceso a la contratación temporal de las personas con discapacidad, la actuación continúa, para poder determinar la aceptación y puesta en práctica de la resolución formulada (18005247).

Acceso de personas con discapacidad a la actividad investigadora en organismos públicos

Favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo de las personas con discapacidad es esencial para que su integración sea real y efectiva, y el empleo público de las personas con discapacidad constituye un instrumento esencial para alcanzar esta finalidad.

Las actuaciones desarrolladas por esta institución durante este año han permitido constatar la dificultad existente para establecer cupo de discapacidad en convocatorias dirigidas a la contratación de personal investigador en organismos públicos. Así, se ha examinado una convocatoria de la Subsecretaría del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de 44 plazas de personal laboral fijo fuera de convenio, de personal investigador doctor en la modalidad de «investigador distinguido» prevista en el artículo 23 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, como personal laboral fijo, sin reserva de cupo de discapacidad.

La Administración convocante considera que la convocatoria ofrece plazas singularizadas en distintos organismos públicos, con perfiles formativos y científicos muy distintos, entre las que no existe ninguna relación, más allá de la propia de haber sido convocadas en el mismo acto administrativo. A su juicio, se trata de la agrupación de un solo acto administrativo de 44 convocatorias diferentes, cada una con una sola plaza, por lo que no se dan en este caso los supuestos de hecho previstos legalmente para establecer la reserva de plazas para personas con discapacidad, que exige la convocatoria de varias plazas de la misma naturaleza y con requisitos formativos homogéneos.

La singularidad de las plazas del personal investigador de esta convocatoria es predicable, con carácter general, de las plazas de investigación que convocan las distintas administraciones y organismos públicos, incluidas las universidades. Si bien puede comprenderse el criterio que mantiene la **Subsecretaría del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades** para justificar que en estos casos no es exigible la reserva de cupo de discapacidad en la convocatoria, también es cierto que nada se dice sobre la obligación de reserva de cupo de discapacidad de cada uno de los organismos que ofrecen las plazas. El mantenimiento de este criterio no se adecua a las obligaciones de las administraciones públicas de remover los obstáculos que impiden a las personas con discapacidad el acceso al empleo en condiciones de igualdad, para que su integración sea real y efectiva y, evidentemente, no facilita el acceso a estas plazas de los investigadores doctores con discapacidad. Parece, por tanto, exigible que las administraciones públicas hagan un esfuerzo para articular mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público de las personas con discapacidad en este ámbito (19011220).

Las dificultades para la fijación de cupo de reserva de discapacidad en las convocatorias para la contratación de personal investigador y también en el sistema de acceso del personal docente e investigador universitario, hace que la concesión de becas para contratos predoctorales se constituya en el elemento fundamental para promover el acceso de los estudiantes con discapacidad a los estudios de doctorado y, por ello, de modo indirecto, a los cuerpos docentes universitarios y a la contratación como personal investigador. Por ello, se ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación** información sobre las razones que han determinado que en la convocatoria de octubre de 2019 de ayudas para la formación de profesorado universitario, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, que sí tiene cupo de reserva de discapacidad, se haya fijado el cupo en 17 plazas de las 850, esto es, únicamente el dos por ciento de las plazas convocadas (19020585).

18.5 PROVISIÓN PUESTOS DE TRABAJO Y MOVILIDAD

Comisiones de servicio

Las comisiones de servicio, como en años anteriores, han sido objeto de la intervención del Defensor del Pueblo, a raíz de diversas cuestiones planteadas por esta institución en relación con el personal estatutario del Servicio Madrileño de Salud, entre ellas, la referida al otorgamiento y renovación de comisiones de servicio y al régimen jurídico aplicable a esta figura.

La mencionada Administración sanitaria venía a sostener, que la comisión de servicios no es un sistema de provisión sometido a convocatoria pública, sino un procedimiento de movilidad cuya única regulación se contiene en el artículo 39 de la Ley del Estatuto Marco y en el apartado 9.4 del Plan de ordenación de Recursos Humanos del Servicio Madrileño de Salud, ya que la normativa reglamentaria de desarrollo (Real Decreto-ley 1/1999, de 8 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, por aplicación de la disposición transitoria 6ª del Estatuto Marco) no se refiere a esta figura, y no es de aplicación supletoria la legislación autonómica en materia de función pública.

El Defensor del Pueblo estimó que, desde la perspectiva que interesa a esta institución —que no es otra que la garantía de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad—, tales principios resultan plenamente aplicables y son plenamente exigibles en cualquier procedimiento de movilidad. Y lo son porque así lo establece el artículo 29.1.a) del Estatuto Marco, a tenor del cual «La provisión de plazas del personal estatutario se regirá por los siguientes principios básicos: a) igualdad, mérito, capacidad y publicidad en la selección, promoción y movilidad del personal de los

servicios de salud» y, asimismo, porque la movilidad es un sistema de provisión de plazas. Incluso, aunque tal previsión no se contuviera en el Estatuto Marco, la aplicabilidad de los principios mencionados deriva de lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo artículo 78.1, relativo a los «principios y procedimientos de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera», determina que «las administraciones públicas proveerán los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad».

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 2.3) del Estatuto Básico del Empleado Público establece el carácter sustitutorio de dicho estatuto respecto de la legislación específica dictada por el Estado y las comunidades autónomas para el personal estatutario de los servicios de salud, recalcando en su apartado cuatro que en las menciones que el estatuto haga al personal funcionario de carrera «se entenderá comprendido el personal estatutario de los servicios de Salud».

A juicio de esta institución, la exigua regulación actual de las comisiones de servicio en el ámbito de ese Servicio Madrileño de Salud no garantiza en absoluto la efectividad de los principios a los que se viene haciendo referencia. La simple mención a las necesidades del servicio y al carácter temporal de la cobertura de la plaza o puesto de trabajo sin mayores concreciones ni límites, no parece suficiente para garantizar que la cobertura de plazas o puestos vacantes se lleve a cabo con respeto a esos principios o, en sentido inverso, para impedir que mediante este sistema se excluyan por tiempo indefinido de la pertinente convocatoria pública las vacantes que se produzcan.

La cobertura de plazas o puestos sin convocatoria pública y, en consecuencia, sin concurrencia competitiva, tiene que considerarse necesariamente un supuesto extraordinario y temporalmente tasado, que solo puede justificarse caso por caso cuando las necesidades del servicio debidamente acreditadas lo exijan y solo en tanto en cuanto no resulte posible su provisión o cobertura a través de los sistemas ordinarios en los que la oferta es pública y el resultado objetivo mediante la valoración, en régimen de igualdad, de los méritos y la capacidad de los participantes.

En dicho servicio de salud la regulación de las comisiones de servicio no permite reconocer en estas su carácter extraordinario —en el sentido de que ordinariamente la cobertura de vacantes haya de llevarse a cabo a través de procedimientos públicos y competitivos—, ni establece límite alguno a su temporalidad, más allá de que en la práctica, que no en la norma, se concedan las comisiones por un año y se revisen al finalizar ese período, otra vez sin límite alguno para tales prórrogas anuales.

En la Comunidad de Madrid se mantiene la vigencia como norma reglamentaria del Real Decreto-ley 1/1999, el cual, como también se ha mencionado, no se refiere en sus preceptos a la figura de la comisión de servicios. Ello da lugar a que la previsión

normativa básica del artículo 39 del Estatuto Marco no tenga más desarrollo en este ámbito territorial que la referencia contenida en el punto 9.4 del Plan de ordenación de Recursos Humanos del Servicio Madrileño de Salud, que no completa en nada lo establecido en el Estatuto Marco salvo en la delimitación de las causas por las que finalizan las comisiones de servicio concedidas.

Si a ello se añade la ausencia de convocatorias periódicas de concursos de traslados que garanticen la movilidad del personal estatutario, la insuficiente regulación de las comisiones de servicio propicia el uso de estas como sistema de movilidad opaco y sustitutorio de los procedimientos de movilidad voluntaria que han de resolverse mediante el sistema de concurso, previa convocatoria pública y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad y a los que se refiere el artículo 37 del Estatuto Marco.

A juicio de esta institución, se hace necesario complementar y desarrollar la previsión normativa del artículo 39 del Estatuto Marco, a fin de lograr una adecuada utilización de la figura de la comisión de servicios acorde con su naturaleza y su finalidad. Y ello debe hacerse a través de la aprobación del instrumento normativo pertinente, donde se contengan, entre otros aspectos, las notas fundamentales de este modo de cobertura temporal de plazas o puestos de trabajo; los supuestos en los que proceda el recurso al mismo; el procedimiento para su concesión; el límite temporal de su duración y de sus prórrogas, y la publicidad que en cada caso corresponda. Y todo ello en garantía de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que deben presidir en todo caso los procedimientos de movilidad del personal estatutario y la provisión o cobertura de los correspondientes puestos de trabajo.

Por todo cuanto queda expuesto, se decidió formular al **Servicio Madrileño de Salud** las siguientes recomendaciones: 1ª) proceder al desarrollo normativo de la previsión contenida en el artículo 39 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, regulando las comisiones de servicio en términos acordes con los principios de igualdad, mérito capacidad y publicidad; 2ª) disponer en esta regulación normativa la duración máxima de esta forma de provisión temporal y la de sus prórrogas, de acuerdo con la causa que la origine. Estas recomendaciones han sido rechazadas (17012291).

Destino previo del cónyuge o pareja de hecho del funcionario

Funcionarios de carrera al servicio de la Administración General del Estado dirigieron al Defensor del Pueblo su inquietud con el hecho de que en los concursos para la provisión de puestos de trabajo en los distintos ministerios y organismos, en la acreditación de los méritos en los supuestos relativos a la conciliación familiar y laboral, se computara el

destino previo del cónyuge funcionario/a y no se computará el destino previo de la pareja de hecho funcionario/a.

El artículo 44.2 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, determina qué méritos pueden tenerse en consideración en los procedimientos de provisión de puestos y qué reglas mínimas han de respetarse.

El citado precepto señala que las bases de cada convocatoria establecerán una puntuación que, como máximo, podrá alcanzar la que se determine para la antigüedad, entre otros supuestos, el destino previo del cónyuge funcionario, obtenido mediante convocatoria pública, en el municipio donde radique el puesto o puestos de trabajo solicitados, siempre que se acceda desde municipio distinto.

Por su parte, la Resolución de 16 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el I Acuerdo de movilidad del personal funcionario al servicio de la Administración General del Estado, alude únicamente en los supuestos de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, al destino previo del cónyuge funcionario, señalando que se tendrá en cuenta «Cuando dicho destino haya sido obtenido mediante convocatoria pública en el municipio donde radique el puesto o puestos de trabajo solicitados, siempre que se acceda desde municipio distinto, se valorará este supuesto ponderando en todo caso la puntuación en función del tiempo de separación de los cónyuges».

Sobre el asunto expuesto, se iniciaron actuaciones de oficio ante la **Secretaría de Estado de Función Pública,** tomando en consideración, entre otros fundamentos, que el IV Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado, suscrito con fecha 4 de marzo de 2019, indica expresamente en su artículo 75 que «el parentesco de afinidad comprende a los padres del cónyuge propio, a los cónyuges de los hijos o hijas, y nietos o nietas, y a los abuelos o abuelas, así como hermanos o hermanas políticos» y que «de las situaciones de pareja de hecho acreditada derivarán las mismas relaciones de afinidad».

Así pues, para el personal laboral de la Administración General del Estado, la pareja de hecho acreditada está integrada en el régimen de movilidad, permisos y excedencias y, sin embargo, respecto del personal funcionario, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, solamente hace referencia a la «relación de análoga afectividad» a la del matrimonio en el supuesto de movilidad con motivo de violencia terrorista, pero no para otros supuestos.

Al respecto, la Secretaría de Estado de Función Pública ha señalado que, en el ámbito de la función pública estatal, se está estudiando la forma de extender y adaptar la aplicación del régimen previsto en el IV Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado a su personal funcionario.

Esta institución ha valorado llevar a cabo un seguimiento de los avances que se produzcan en el sentido expuesto (19019731).

18.6 RETRIBUCIONES

En materia retributiva, sigue en ejecución la Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, que recoge una vinculación de los incrementos salariales a la evolución del Producto Interior Bruto del país.

El desarrollo del citado acuerdo y su plurianualidad suponen la existencia de criterios objetivos preestablecidos que han reducido de manera notable la posible conflictividad en la presente materia. Sin embargo, la materia retributiva ha seguido siendo objeto de queja ante esta institución, sobre todo en lo que afecta a complementos retributivos de los funcionarios.

Reactivación de la carrera profesional del personal estatutario de los servicios de salud y carrera profesional de personal estatutario temporal

La situación económica provocada por la crisis desde el año 2010 supuso, entre otros efectos, la suspensión generalizada del sistema de carrera profesional y del abono del correspondiente complemento retributivo en los distintos servicios de salud y administraciones sanitarias. La reactivación de la carrera profesional de este personal, tanto del personal estatutario fijo como del personal estatutario temporal, reclamando su inclusión en dicho sistema de carrera profesional, son asuntos de los que ya se ha dado cuenta en informes anteriores.

Las actuaciones realizadas ante diversas comunidades autónomas a lo largo de este ejercicio ha permitido constatar avances mediante la suscripción de acuerdos que prevén el reconocimiento progresivo de los grados iniciales y sucesivos de carrera y el abono del complemento en el ámbito territorial de las comunidades autónomas de Madrid, Murcia y Galicia con horizontes temporales de recuperación total de la carrera profesional en los próximos años (17012634, 16012970 y 17015091, respectivamente).

Por otra parte, y como se adelantaba en el informe de 2018, la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo desde su Sentencia de 18 de diciembre de 2018, a la que han seguido la sentencias de 25 de febrero y 6 de marzo de 2019, en la resolución de los diversos recursos de casación sobre la participación del personal estatutario interino en la carrera profesional, apunta a que este personal debe participar en la misma, considerándose discriminatoria su exclusión.

Habida cuenta del considerable porcentaje de temporalidad en el empleo en el ámbito sanitario, se hace necesario un esfuerzo presupuestario para dar plena efectividad a la carrera profesional del personal estatutario tras los años de su suspensión, e incluyendo en dicha carrera tanto al personal fijo como al temporal de larga duración, en línea con la doctrina jurisprudencial citada.

Funcionarios activados como reservistas de las Fuerzas Armadas

El artículo 134.2.b) de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, en relación con el artículo 44 del Real Decreto 383/2011, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Reservistas de las Fuerzas Armadas, dispone que los períodos de activación para prestar servicios en unidades, centros y organismos del Ministerio de Defensa, previstos en el artículo 123, serán considerados como situación de servicios especiales para los funcionarios de carrera.

En el mismo sentido, el Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, prevé en su artículo 87 el pase a la situación de servicios especiales a los funcionarios de carrera cuando sean activados para prestar servicios en las Fuerzas Armadas.

El artículo 87.2 del citado Real Decreto Legislativo 5/2015 señala que los funcionarios de carrera, durante la situación de servicios especiales, percibirán las retribuciones del puesto o cargo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios de carrera, sin perjuicio del derecho a percibir los trienios que tengan reconocidos en cada momento.

Este último aspecto, el referido al abono de los trienios, ha sido objeto de actuaciones por esta institución al haberse detectado el desacuerdo entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y el Ministerio de Defensa respecto al abono de dicho componente retributivo.

Aun cuando ambas administraciones reconocían de manera indubitada el derecho de los funcionarios de carrera activados como reservistas voluntarios a percibir los trienios que les correspondieran, ninguna de ellas entendía que debiera asumir su abono o pago, limitándose ambas a atribuirse recíprocamente cuál era la obligada al pago.

Por ello, se recomendó, tanto a la **Subsecretaría de Defensa** como a la **Subsecretaría de Hacienda,** que adoptaran las iniciativas pertinentes para que por parte del órgano superior se estudiara, informara y determinara a qué Administración le correspondía el abono de los trienios devengados por los funcionarios de carrera en situación de servicios especiales cuando resultaran activados por las Fuerzas Armadas como reservistas, en aplicación de los principios de eficacia y coordinación a los que debe someterse la actuación de las distintas administraciones públicas en su proceder.

Ambos departamentos ministeriales aceptaron la Recomendación formulada, e indicaron que, siendo conscientes de la necesidad de dar solución a la controversia planteada, siguiendo las consideraciones de esta institución, ella había sido sometida a dictamen del Servicio Jurídico de la Abogacía del Estado, con el fin de que manifestara el criterio que permitiese determinar cuál es el departamento al que corresponde asumir el abono de los indicados trienios, lo que permitirá solventar cualquier supuesto que pueda plantearse en el sentido señalado (18018550).

Derecho a compensación por vacaciones retribuidas y no disfrutadas

La Directiva 2003/88/CE, en su artículo 7 referido a las vacaciones anuales, establece que «[L]os Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que todos los trabajadores dispongan de un período de al menos cuatro semanas de vacaciones anuales retribuidas, de conformidad con las condiciones de obtención y concesión establecidas en las legislaciones y/o prácticas nacionales».

El mismo artículo 7, en su punto 2, dispone que «[E]l período mínimo de vacaciones anuales retribuidas no podrá ser sustituido por una compensación financiera, excepto en casos de conclusión de la relación laboral».

Consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y, posteriormente, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asumida por el Tribunal Supremo y por distintos tribunales de justicia, interpreta el artículo 7.2 en el sentido de que el trabajador que no haya tenido la posibilidad de disfrutar de todos sus derechos a vacaciones anuales retribuidas antes de la finalización de su relación laboral tiene derecho a una compensación económica en concepto de vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas, de modo que la directiva se opone a la legislación nacional y prácticas nacionales que no garantizan este derecho (sentencias de 20 de enero de 2009, Schultz-Hoff y otros, C-350/06 y C-520/06 y Sentencia de 12 de junio de 2014, C-118/13, entre otras).

Esta institución ha constatado que la **Tesorería General de la Seguridad Social** no reconoce el derecho de los empleados públicos de dicho organismo al abono de las vacaciones anuales no disfrutadas cuando, tras un proceso de incapacidad temporal, se

produce la imposibilidad de incorporarse al trabajo y el cese de la relación laboral por pasar el empleado a la situación de incapacidad permanente, jubilación o acaecer su fallecimiento.

La Tesorería General de la Seguridad Social fundamenta sus resoluciones denegatorias en que ni el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, ni las instrucciones de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado, prevén la posibilidad de disfrutar de compensación económica por no haber disfrutado de vacaciones anuales durante el período en que estuvieron en situación de incapacidad temporal. Con esta decisión determina la inaplicación de la Directiva 2003/88/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003.

Las resoluciones examinadas indican que, a lo sumo, únicamente tal compensación económica estaría prevista en el ámbito laboral cuando se extinga la relación laboral y siempre que no haya sido posible su disfrute.

Esta institución ha puesto de manifiesto a la **Tesorería General de la Seguridad Social** que la Directiva 2003/88/CE es de aplicación con carácter general en el ámbito de la función pública, con independencia de que la relación de servicio del empleado público sea laboral o funcionarial, y le ha recordado que el Tribunal de Justicia reconoce el derecho al abono de las vacaciones retribuidas no disfrutadas a los funcionarios (Sentencia de 3 de mayo de 2012, Neidel, C-337/10 y Sentencia de 20 de julio de 2016, caso Mascheck, asunto 341/2015).

Se le ha recordado también que las recientes sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia (asunto «King», Sentencia 29 de noviembre 2017, C-214/16), asuntos «Bauer/Broßonn», «Kreuziger» y «Shimizu» (sentencias de 6 de noviembre de 2018, C-569/16 y C-570/16; C-619/16; y C-684/16) inciden en que el derecho a disfrutar vacaciones anuales es un derecho social que no puede ser objeto de interpretación restrictiva y que presenta dos vertientes: el derecho a vacaciones anuales retribuidas y el derecho a percibir una retribución. Conforme a esta jurisprudencia, es irrelevante la causa de la extinción de la relación laboral. El derecho a retribución es un derecho adquirido que pasa a formar parte del patrimonio del trabajador, trasmisible *mortis causa.*

En cuanto a la falta de regulación expresa en la normativa interna de esta obligación, se ha puesto de manifiesto que la normativa interna omite la regulación de esta materia pero no es contraria a la misma. Incluso para el caso de que sea imposible interpretar una normativa nacional en un sentido conforme con lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva 2003/88, el Tribunal de Justicia declara que los órganos jurisdiccionales deben dejar inaplicada la normativa nacional y reconocer el derecho (Sentencia de 6 de

noviembre de 2018, asuntos acumulados C-569/16 y C-570/16). El Tribunal Supremo y distintos tribunales superiores de justicia siguen, como no podía ser de otro modo, esta línea jurisprudencial.

La Tesorería General de la Seguridad Social ha informado a esta institución de que la Comisión Europea ha abierto un procedimiento de infracción contra España por este motivo. El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha solicitado a la Secretaría de Estado de Seguridad Social la reconsideración de su criterio y esta solicitud ha sido aceptada. El nuevo criterio, acorde con la jurisprudencia europea, se ha aplicado a las reclamaciones en vía administrativa y judicial existentes.

La **Secretaría de Estado de Función Pública y la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos** han anunciado un proyecto de resolución conjunta para garantizar una completa aplicación de la directiva en el aspecto examinado. Las actuaciones de esta institución proseguirán hasta que se aprueben estas instrucciones (19008754).

18.7 PREVENCIÓN DE SITUACIONES DE ACOSO

La persistencia de supuestos de acoso laboral y sexual en los distintos ámbitos de la Administración pública es una preocupación constante de esta institución, como se ha dejado constancia en los sucesivos informes anuales presentados ante las Cortes Generales, pues es una realidad a la que se debe hacer frente para alcanzar el objetivo de tolerancia cero frente a estas conductas.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, impone a las administraciones públicas el compromiso de negociar con la representación legal de las trabajadoras y trabajadores un protocolo de actuación para la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo. Su aprobación deriva de la obligación de garantizar en el ámbito de las administraciones públicas el respeto de derechos de relevancia constitucional: respeto a la dignidad de la persona, a la igualdad y la no discriminación por razón de sexo en sentido amplio (artículo 14), el derecho a la vida y a la integridad física y moral, así como a no ser sometidos a tratos degradantes. La disposición final sexta de la ley obliga a aprobar este protocolo mediante real decreto.

En el año 2011 se acordó en la Mesa General de Negociación de la Administración del Estado la aprobación, entre otros acuerdos, del protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo en el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos. No obstante, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 16 de junio de 2015, confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que declaró la nulidad de los acuerdos adoptados en esa

negociación por cuestiones referidas no a su contenido, sino a la representatividad sindical.

A pesar del tiempo transcurrido desde la firmeza de esta sentencia, no se ha procedido a la aprobación de un nuevo protocolo que regule esta materia. La constatación del incumplimiento de esta obligación legal ha dado lugar al inicio de actuaciones de oficio ante la **Secretaría de Estado de Función Pública.**

La referida secretaría de Estado ha comunicado a esta institución que desde la aprobación del protocolo y a pesar de la declaración de nulidad por el motivo mencionado, los departamentos ministeriales y más de 35 organismos públicos han adoptado el texto que se había negociado con las adaptaciones pertinentes en cada caso a la respectiva organización.

Se señala asimismo que, desde la declaración de nulidad del acuerdo por el que se aprobó el protocolo, la Dirección General de la Función Pública ha redactado varios borradores de un real decreto que dé cumplimiento a la disposición final sexta de la Ley Orgánica 3/2007, informando a continuación de que no ha sido posible su aprobación fundamentalmente por la oposición de las organizaciones sindicales que vienen exigiendo la publicación del protocolo tal como fue negociado y acordado en 2011. Actualmente existe un borrador que se encuentra en una fase avanzada, pero que hay que ajustar al régimen disciplinario actual.

Esta institución proseguirá las actuaciones, hasta que se apruebe el protocolo de actuación para la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo en el ámbito de la Administración General del Estado (19014670).

También en 2019, se han iniciado actuaciones de oficio ante la ausencia de un protocolo específico frente al acoso sexual y por razón de sexo en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía en el que resulte implicado únicamente personal del citado colectivo, tanto con el carácter de denunciante como de denunciado (19008495).

Asimismo, se ha llevado a cabo un seguimiento respecto a la aplicación del Protocolo contra el acoso sexual en el ámbito de las Fuerzas Armadas y se tiene previsto solicitar al Ministerio de Defensa información suficiente sobre los trámites anunciados para la elaboración de un protocolo contra el acoso laboral en los ejércitos (18005932).

18.8 MUTUALIDADES

El marco normativo establecido en el Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, otorga a los órganos de personal la competencia para conceder las licencias por enfermedad de los funcionarios a su cargo.

Efectivamente, dichos órganos administrativos son los que tienen potestad para conceder o denegar las licencias por enfermedad, a partir del asesoramiento médico que el propio parte de baja supone, por lo que en el ejemplar del parte de baja para el órgano de personal y que este debe remitir a Muface, se hace constar el código CIE (clasificación internacional de enfermedades), como prevé la Orden PRE/1744/2010, de 30 de junio, y en el modelo de parte de baja que se entrega al mutualista se incluye la descripción del diagnóstico médico.

El motivo de las actuaciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo sobre el asunto expuesto descansan en que, a juicio de esta institución, y a pesar de que se codifique el diagnóstico en el parte dirigido a la Administración y que se confíe en el deber de secreto profesional de los funcionarios de los órganos de personal intervinientes en el proceso de conceder y controlar las situaciones de incapacidad temporal y comunicarlas a Muface, lo cierto es que, en la práctica, la supuesta protección mediante un código se desvirtúa al estar publicado en internet el cifrado de esa codificación, lo que es una buena prueba de que la referida protección no funciona y de la necesidad de arbitrar mecanismos instrumentales que eviten, desde el inicio del proceso, el conocimiento del diagnóstico concreto que afecta al funcionario.

Esta institución estima que los afiliados a Muface se encuentran con una menor protección de sus datos de salud, datos especialmente protegidos por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que los afiliados a la Seguridad Social. Por un lado, en los partes de baja a entregar a la empresa por estos últimos no se incluye un código de diagnóstico, sino que solamente se consigna si se trata de enfermedad común o accidente no laboral o enfermedad profesional o accidente laboral, de acuerdo con la Orden ESS/1187/2015, de 15 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, que regula determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración. Por otro lado, en los partes que se entregan al órgano de personal al que está adscrito el funcionario y que este debe remitir a Muface, se incluye el código CIE 10 que, se insiste, es fácilmente identificable y no aporta la confidencialidad a la que debería, por su naturaleza, responder.

Por ello, esta institución expuso ante **Muface** que se deberían adoptar mecanismos para que, con un adecuado nivel de seguridad, en los modelos de partes médicos utilizados por los órganos de personal en los procesos de incapacidad temporal se garantizara que la información contenida en los partes de baja no fuese inteligible ni manipulada por terceros, ya que se trataba de salvaguardar el derecho a la intimidad y autonomía del paciente, así como la confidencialidad de informaciones referentes a su salud.

En su respuesta, la mutualidad indicó las actuaciones previstas para solventar las deficiencias detectadas y el compromiso de adoptar cuantas medidas fuesen posibles para la adecuada protección de los datos de sus mutualistas mediante la puesta en marcha de la tramitación electrónica de la incapacidad temporal, y que va a suponer un tratamiento más adecuado del uso de cualquier dato personal, entre ellos el CIE 10, en cuanto a su confidencialidad, permitiendo la transmisión de documentos electrónicos entre los órganos de personal y Muface, eliminando así la necesidad de aportación documental (19010145).

Cabe hacer referencia también a las actuaciones de oficio llevadas a cabo en 2019 ante **Isfas, Muface** y **Mugeju** respecto a la formalización y puesta en marcha de la receta electrónica, tanto para aquellos mutualistas adscritos a los servicios públicos de salud como los que lo estén en las entidades privadas concertadas lo cual evitaría, sobre todo en los supuestos de enfermos crónicos, tener que desplazarse con frecuencia a su centro médico exclusivamente para que se les extienda la receta de los medicamentos que necesitan de forma continuada y que no requieren revisión a corto plazo, además de tener posteriormente que desplazarse a los correspondientes servicios provinciales para obtener, en su caso, el pertinente visado, además de la importancia de esta medida para facilitar a los pacientes el acceso a sus tratamientos en cualquier localidad de España.

Se ha informado recientemente de los avances habidos en la materia y de las experiencias piloto que se están llevando a cabo en varias provincias para solventar las dificultades técnicas que presenta la implantación de la receta electrónica, así como las diversas medidas de coordinación que han de aplicarse entre las mutualidades y las entidades concertadas (19004468, 19004469 y 19004470).

18.9 CLASES PASIVAS

Transcurrido un tiempo prudencial desde la finalización de las actuaciones de oficio llevadas a cabo por esta institución en 2015, relativas a que los funcionarios pertenecientes al régimen de clases pasivas del Estado que padecen determinados grados de discapacidad puedan acceder a la jubilación anticipada, en 2019 se ha estimado oportuno retomarlas, habida cuenta de la insistencia de los afectados para que, por parte de los poderes públicos, se adopten las medidas oportunas para subsanar estas diferencias con los funcionarios públicos que tengan acreditado determinado grado de discapacidad, y que están acogidos al Régimen General de la Seguridad Social. Pues, de acuerdo con el artículo 206 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, sí tienen la posibilidad de acogerse a esta modalidad de jubilación anticipada, lo que estiman les posiciona en una situación de desigualdad y discriminación.

El régimen especial de la Seguridad Social de funcionarios, ha quedado, de hecho, a extinguir, ya que los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado que ingresan a partir del 1 de enero de 2011 quedan integrados en el Régimen General de la Seguridad Social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 del citado Real Decreto Legislativo 4/2000.

El Defensor del Pueblo es consciente de los esfuerzos realizados por las administraciones públicas para la integración de las personas con discapacidad en el acceso al empleo público, así como de la abundante doctrina constitucional y jurisprudencial relativa a la diferencia entre el Régimen General de la Seguridad Social y el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado que hace que tengan diferente régimen jurídico y financiación pues, efectivamente, no todas las situaciones en que están inmersos ambos colectivos son equiparables.

Esta institución entiende, sin embargo, que la menor calidad de vida o incluso la menor expectativa vital de las personas que padecen determinadas discapacidades, la dificultad de su desempeño laboral, aunque sea en puestos adaptados y de limitada penosidad, así como el dato elemental de que buena parte de los empleados públicos con ciertos grados de discapacidad, por estar encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social, sí pueden acceder a la jubilación anticipada, son circunstancias que aconsejan aplicar esta posibilidad a quienes están encuadrados en el sistema de Clases Pasivas del Estado.

Cabe recordar que las importantes diferencias en la jubilación anticipada existentes entre ambos regímenes llevaron al legislador a incluir la disposición adicional quinta 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, en la que se indica que «el Gobierno presentará en el Congreso de los Diputados un estudio sobre los distintos regímenes de acceso a la jubilación de los funcionarios que contenga, entre otros aspectos, recomendaciones para asegurar la no discriminación entre colectivos con características similares y la conveniencia de ampliar la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada de determinados colectivos».

A pesar del transcurso de los años, el mandato del legislador sigue, a juicio de esta institución, desatendido, motivo por el que se insiste en la necesidad de abordar la posibilidad de que los funcionarios de Clases Pasivas con determinados grados de discapacidad puedan acogerse a la modalidad de jubilación anticipada.

En este aspecto, se estima necesario señalar que la carencia alegada no puede ser suplida por el hecho de que los funcionarios públicos adscritos al régimen de Clases Pasivas del Estado puedan acogerse a la jubilación permanente por incapacidad para el servicio, cuando el interesado venga afectado por una «lesión o proceso patológico,

somático o psíquico que esté estabilizado y sea irreversible o de remota o incierta reversibilidad, que le imposibilite totalmente para el desempeño de las funciones propias de su cuerpo, escala, plaza o carrera» contemplada en el artículo 28.2.c) del texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, pues no se trata ni del mismo supuesto de hecho ni de las mismas consecuencias.

Por ello, en el marco de una política de igualdad real de oportunidades y de no discriminación por razón de discapacidad, el Defensor del Pueblo insiste una vez más en la necesidad de abordar este asunto y establecer previsiones al respecto en el conjunto de las posibles modificaciones normativas que se lleven a cabo en el ámbito de la función pública a efectos de extender la jubilación anticipada de los trabajadores con discapacidad adscritos al Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado (19021873).

18.10 FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE

Procedimientos selectivos del personal docente

Los procesos selectivos del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria y Maestros convocados en 2019, en diferentes comunidades autónomas, han sido nuevamente objeto de numerosas quejas, principalmente, también aquí, por la denegación de acceso a los documentos que conforman el expediente administrativo y la falta de resolución expresa de las reclamaciones y recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones dictadas por los órganos convocantes, así como la insuficiente motivación de las resoluciones adoptadas en aquellos casos en los que se ha dictado resolución expresa.

Esta institución pone en valor el esfuerzo que vienen realizando las administraciones concernidas para hacer efectivos estos derechos, y comprende que el elevado número de participantes en los procesos selectivos hace complejo gestionar la solicitud de copia del expediente administrativo formulada por los recurrentes, así como la resolución de los recursos presentados en el plazo normativamente establecido.

Sin embargo, la falta de medios no puede, por sí misma, justificar el incumplimiento del deber legal de dictar resolución expresa, establecido en los artículos 21 y 29 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por ello, las consideraciones del Defensor del Pueblo en estos supuestos parten del planteamiento de que la desestimación por silencio administrativo no constituye una auténtica garantía para el ciudadano, pues aunque, en principio, le permite impugnar ese tipo de inactividad administrativa, no salvaguarda su derecho a que la Administración le conteste expresamente con motivación suficiente, y le impide conocer los argumentos

frente a los cuales tiene que construir su defensa en vía de recurso administrativo o judicial, generando una auténtica indefensión material.

Es jurisprudencia constante que los órganos de selección gozan de una amplia discrecionalidad técnica. Sin embargo, esta potestad discrecional no exime del deber de motivación, como así lo vienen señalando el Tribunal Supremo (por todas, las sentencias de 31 de julio de 2014 dictadas en los recursos de casación 2001/2013 y 3779/2013) y el Tribunal Constitucional, para el que la falta de motivación lesiona el derecho constitucional de defensa al ser esta una garantía elemental de la tutela judicial efectiva (STC 61/1983).

De acuerdo con esta doctrina jurisprudencial, aunque las bases no impongan a los tribunales de selección una motivación específica y pormenorizada cuando en vía administrativa se formula una reclamación expresa y detallada por parte de un aspirante, el tribunal calificador debe ofrecer una explicación motivada sobre las circunstancias que explican la calificación.

Finalmente, dentro de la observancia del principio general de transparencia en toda actuación administrativa, que se encuentra entre los rectores de acceso al empleo público (artículo 55 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), esta institución ha trasladado a las administraciones concernidas que es criterio favorable del Defensor del Pueblo que se suministre a los aspirantes la documentación solicitada, al objeto de que puedan formular, en su caso, las reclamaciones que tengan por conveniente con mayor rigor en sus argumentos.

Por otra parte, atendiendo a la configuración constitucional y legal del derecho a la información y acceso a los registros y archivos administrativos, que se reconoce a los ciudadanos en el artículo 105 de la Constitución española y se consagra en los artículos 13 y 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, este derecho ha de garantizarse estando el proceso selectivo en curso y no una vez finalizado, toda vez que si la vista del expediente se produce una vez terminado el proceso con toda probabilidad habrá transcurrido el plazo de un mes que tienen para recurrir y la resolución impugnable habrá adquirido firmeza, lo que puede generar indefensión.

Ejemplos de estas actuaciones fueron las desarrolladas ante la entonces **Consejería de Educación, Juventud y Deportes de la Región de Murcia,** a la que se formuló una Sugerencia con la finalidad de que proporcionase a los solicitantes el acceso a aquella información relevante del proceso selectivo que les permita comprobar el nivel de calificación de los aspirantes que han superado la citada prueba, así como la imparcialidad del procedimiento en el que han concurrido, y resolver de forma motivada y

en el menor tiempo posible los recursos interpuestos por los opositores. Dicha Sugerencia fue aceptada por la consejería (19002067).

Igualmente fue necesario instar de la **Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura,** mediante un Recordatorio de deberes legales, que respetase el derecho de acceso a la información pública de los participantes en el proceso selectivo y resolviera de forma motivada, dentro del plazo normativamente establecido, los recursos interpuestos, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y demás normas concordantes (19001803, 19003705 y 19007041).

Reserva de plazas en las bolsas de empleo para personal docente con discapacidad

El proceso normativo estatal de impulso del acceso a la función pública de las personas con discapacidad alcanzó un importante hito con la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público que, tanto en su primera versión como en el vigente texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, establece, con carácter básico, la reserva de un cupo para personas con discapacidad y se remite a las distintas administraciones públicas para las adaptaciones que requieran las mismas respecto de los procesos selectivos y, una vez superados, en los puestos de trabajo (artículo 59).

En este marco normativo, las administraciones públicas deben promover acciones positivas que favorezcan la igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de no discriminación y accesibilidad universal, sin perjuicio de la igualdad de condiciones de acceso a la cobertura de puestos de empleo público, entre las que se deben incluir las relativas a la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, como así lo previene el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, de aplicación en la Administración General del Estado y, con carácter supletorio, para todo el sector público.

En relación con la cuota de reserva de plazas en las correspondientes bolsas de empleo del personal docente no universitario, resultan de gran interés las consideraciones realizadas por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias que, en su Sentencia de 10 de julio de 2017, afirma que: «[E]l hecho de integrar a los discapacitados en una sola lista con los no discapacitados, no casa con el contenido del artículo 49 de la Constitución, de integración de los disminuidos físicos, a favor del cual se establecen los cupos de acceso a la función pública para personas con discapacidad, con independencia de que se trate o no de personal docente. Siendo así que el hecho de no reconocer el establecimiento de una lista o bolsa de trabajo de personas

discapacitadas supondrá una vulneración del artículo 14 de la Constitución, al impedir que los discapacitados pudieran integrarse en las bolsas de trabajo».

La normativa autonómica, hasta ahora analizada por esta institución, ofrece diferentes regulaciones de la gestión de estas bolsas de empleo público. Así, mientras que en unos casos no existe ninguna previsión en favor de las personas con discapacidad, en otros se contempla la existencia de bolsas específicas para la provisión de puestos en régimen de interinidad, o bien su integración en la bolsa general, pero con ciertas particularidades.

Teniendo en consideración cuanto queda expuesto, con ocasión de una queja tramitada ante la **Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León,** se consideró necesario realizar una Recomendación para que valorase la legalidad y oportunidad de desarrollar la previsión contenida en el apartado 7.7 del Acuerdo de 19 de mayo de 2006, de mejora de las condiciones laborales y profesionales del personal docente de centros públicos de enseñanzas escolares de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al objeto de establecer el procedimiento para la elaboración de listas de personal docente interino con discapacidad y la posterior adjudicación de plazas a este colectivo.

Dicha Recomendación ha sido aceptada por la consejería, que se ha comprometido al desarrollo de esta previsión en la revisión del mencionado acuerdo (19010534).

Desde una perspectiva jurídica y constitucional, la ausencia de medidas de discriminación positiva que faciliten la integración laboral de las personas con discapacidad, ya sea mediante la reserva de plazas en las bolsas de empleo del personal docente no universitario o a través de una bolsa de trabajo específica para la provisión de puestos en régimen de interinidad, constituye una vulneración de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución. Por ello, esta institución continuará realizando intervenciones para valorar la legalidad y oportunidad de establecer un sistema de reserva de plazas para el personal docente interino en aquellas administraciones educativas que no hayan establecido ninguna previsión o particularidad al respecto, o que, habiéndolo establecido, incluyan prescripciones que, de un modo u otro, limiten el derecho a acceder a las funciones públicas en igualdad de condiciones.

Acceso al Cuerpo de Catedráticos de Enseñanza Secundaria

Cabe hacer mención en este apartado a las quejas que durante el ejercicio objeto de informe se han venido recibiendo del profesorado de enseñanza secundaria de diferentes comunidades autónomas, en las que solicitaban de esta institución que instara a todas las administraciones educativas a convocar un concurso de méritos para el

acceso al Cuerpo de Catedráticos a los funcionarios de carrera del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, dado el tiempo transcurrido desde las últimas convocatorias.

Al respecto, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en su disposición adicional duodécima, establece que el sistema de acceso al Cuerpo de Catedráticos de Enseñanza Secundaria consistirá en un concurso de méritos, limitando este mecanismo de promoción interna al establecer que el número de funcionarios de los cuerpos de catedráticos, excepto en el Cuerpo de Catedráticos de Música y Artes Escénicas, no superará, en cada caso, el 30 % del número total de funcionarios de cada cuerpo de origen.

Esta distinción académica, que por otra parte no implica la creación de nuevas plazas de profesorado, sino la promoción interna de los docentes que ven reconocidos así sus méritos, tiene una clara repercusión sobre la educación en general, en cuanto que corresponde a los catedráticos de instituto asumir la jefatura del departamento didáctico. Y esta especial cualificación, derivada de su preparación científica y su experiencia didáctica, garantiza el que puedan asumir tareas de dirección de gran importancia para el buen funcionamiento de un centro educativo, en la medida en que una adecuada coordinación, actualización y dinamización de los profesores propicia una enseñanza de calidad.

Así pues, una vez constatado que en los últimos veinticinco años únicamente tres comunidades autónomas habían convocado concursos de méritos para acceder al Cuerpo de Catedráticos de Enseñanza Secundaria y que el porcentaje era significativamente menor en la práctica totalidad de dichas administraciones, en aras de garantizar el derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna, reconocido en el artículo 14.c) del Estatuto Básico del Empleado Público, esta institución decidió, en febrero de 2019, iniciar de oficio una actuación ante las distintas administraciones educativas, con el objeto de solicitar información sobre las previsiones existentes al respecto.

Al cierre de este informe, se ha recibido información del **Ministerio de Educación y Formación Profesional y de todas las comunidades autónomas,** a excepción de Cataluña. Con carácter general, todas ellas han manifestado, entre otras consideraciones, que la falta de convocatoria en estos últimos años se ha debido, principalmente, a razones presupuestarias y a la necesidad de priorizar la oferta de nuevas plazas en detrimento de las de promoción interna, con el fin de reducir las tasas de interinidad.

Según los datos recabados, a lo largo de 2019 han sido convocadas en la Comunidad de Madrid (500 plazas) y en la Junta de Castilla y León (200 plazas). Para 2020 está prevista la convocatoria en las ofertas públicas de empleo aprobadas por la

Generalitat Valenciana (835 plazas) y el Principado de Asturias (250 plazas). Y pendiente de aprobación se encuentra la oferta de empleo público para 2020 de Galicia, que ha previsto la inclusión de la convocatoria de acceso a los cuerpos de catedráticos (1.300 plazas).

El resto, a excepción de Extremadura y País Vasco, han señalado que se valorará la posibilidad de incluir plazas de dicho cuerpo en las próximas ofertas públicas de empleo, una vez que las tasas de interinidad se sitúen por debajo del 8 % (19001153, 19002126 y otras).

Atribución docente del profesorado de enseñanza secundaria

Otro asunto relacionado con la función pública docente que ha motivado la intervención del Defensor del Pueblo ha sido el relativo a la atribución docente del profesorado de enseñanza secundaria para impartir ciertas materias de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y bachillerato en la enseñanza pública y privada.

Este ha sido el caso planteado por el profesorado del Departamento de Educación Física, en cuyas quejas solicitaban la modificación del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria, con el fin de que se les habilitase para poder impartir la materia de Anatomía Aplicada en bachillerato.

A los efectos de enjuiciar el fundamento racional y objetivo de una diferenciación entre especialidades del cuerpo de profesores, basada en criterios de mérito y capacidad, esta institución se dirigió al Ministerio de Educación y Formación Profesional al objeto de poder establecer criterios en relación con la cuestión planteada.

Del contenido de la respuesta facilitada por la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional** se desprendía que las licenciaturas y grados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, cuando están adscritas a la rama de conocimiento de Ciencias de la Salud, pueden impartir la materia de Anatomía Aplicada, pero solo en los centros de titularidad privada, conforme a lo previsto en el 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, que extiende la habilitación a cualquier título de licenciado del área de Ciencias Experimentales y de la Salud o cualquier título de la rama de conocimiento de Ciencias de la Salud que además acredite una experiencia docente o una formación superior adecuada para impartir el currículo de la materia.

Por el contrario, estos titulados carecen de atribución docente en la enseñanza pública para impartir dicha materia específica, habida cuenta de que la normativa reglamentaria vigente que regula las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria en los centros de titularidad pública —el referido Real Decreto 1834/2008—, únicamente asigna la materia de Anatomía Aplicada a la especialidad de Biología y Geología y a quienes estén en posesión del título superior de Danza.

A la vista de los razonamientos expuestos por los promoventes, esta institución considera que tiene dudosa justificación que los profesores de la especialidad de Educación Física no tengan atribución docente para impartir esta materia específica cuando tienen la cualificación técnica y la formación pedagógica y didáctica necesaria, no solo por su titulación, sino también por los contenidos del temario oficial de la oposición que, a tenor de lo dispuesto en 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 LOE, es lo que determina la adquisición de una especialidad y, en consecuencia, lo que capacita para poder impartir las diferentes materias de la educación secundaria obligatoria y el bachillerato.

Por otra parte, según el criterio de la última jurisprudencia (STS de 26 de enero de 2015 y 13 de abril de 2015), las titulaciones habilitantes para desempeñar un determinado puesto en la función pública, en este caso en el ámbito docente, deben estar condicionadas por la naturaleza y las funciones a desempeñar, por lo que habría resultado necesario que el ministerio motivase en su informe las razones por las que no ha habilitado a los profesores de la especialidad de Educación Física junto con los titulados superiores en Danza, para impartir la materia de Anatomía Aplicada, como así ha hecho con profesores de otras especialidades que han sido habilitados expresamente por el Real Decreto 665/2015, de 17 de julio, por el que se desarrollan determinadas disposiciones relativas al ejercicio de la docencia en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato, la Formación Profesional y las enseñanzas de régimen especial, a la formación inicial del profesorado y a las especialidades de los cuerpos docentes de Enseñanza Secundaria, para impartir determinadas materias de diferentes etapas y niveles educativos.

En consideración a lo expuesto, el Defensor del Pueblo dirigió una Recomendación a la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional,** en el sentido de elaborar una regulación normativa que incluya, entre las titulaciones que habilitan para la docencia de la materia de Anatomía Aplicada de bachillerato, tanto en la enseñanza pública como en la privada, a los licenciados y graduados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, pertenecientes a la especialidad de Educación Física, así como a todas aquellas nuevas titulaciones adscritas a la rama de conocimiento de Ciencias de la Salud. Dicha Recomendación no ha sido atendida por

el ministerio, que en su respuesta concluye afirmando que no considera necesario modificar la normativa vigente para que el profesorado del Departamento de Educación Física pueda impartir docencia en esta asignatura.

La respuesta facilitada por la secretaría de Estado, impide a esta institución valorar el fundamento de la decisión adoptada por dicha Administración. Por ello, consideró necesario proseguir la tramitación de la queja y solicitar a la secretaría de Estado la remisión de un nuevo informe en el que se motive desde una perspectiva constitucional, jurídica y educativa las razones por las que no se ha habilitado al profesorado de la especialidad de Educación Física para impartir la materia de Anatomía Aplicada, solicitud todavía pendiente de respuesta al cierre de este informe (19002503).

Con similares fundamentos se formuló una Recomendación a la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional,** en relación con la queja planteada por los licenciados en Periodismo y graduados en Ciencias de la Comunicación, tras haberles negado el ministerio la habilitación para impartir clases en los centros privados en las materias de Lengua y Literatura y Lengua Extranjera en Educación Secundaria Obligatoria y bachillerato, en virtud de lo dispuesto en el mencionado Real Decreto 860/2010, que únicamente permite impartir estas materias a aquellos que estén titulados en alguna de las carreras universitarias de Humanidades, entre las que no se encuentra Periodismo que pertenece a la rama de Ciencias Sociales.

Adicionalmente, en esta misma resolución se planteó al departamento ministerial que instase a las administraciones educativas autonómicas a que, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera del real decreto, mantuviesen la acreditación de aquellos licenciados o graduados que no hubiesen interrumpido la docencia desde antes de su entrada en vigor, al tiempo que debían reconocer el tiempo de servicios prestados durante ese período, pretensión también deducida por los promoventes ante las resoluciones denegatorias que venían adoptando algunas comunidades autónomas.

En este supuesto, la secretaría de Estado consideró inviable la habilitación requerida, fundamentando la decisión adoptada en criterios puramente técnicos referidos, sustancialmente, a la formación recibida y a planteamientos didácticos, que esta institución difícilmente puede y debe cuestionar dada su naturaleza y el margen de la discrecionalidad de que dispone la Administración pública en el ejercicio de su potestad de autoorganización para determinar la competencia docente más adecuada al perfil del profesorado.

Por otra parte, la regulación actual contenida en el Real Decreto 860/2010, contempla mecanismos que posibilitan la habilitación docente de los licenciados en Periodismo y graduados en Ciencias de la Comunicación, toda vez que su artículo 3

permite obtener la cualificación específica requerida para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria obligatoria y bachillerato mediante la certificación de haber superado la primera prueba de la fase de oposición del proceso selectivo.

El departamento ministerial confirmó en su informe la vigencia de la prórroga de la actividad docente del profesorado prevista en la disposición adicional primera del repetido real decreto, por lo que las resoluciones adoptadas por las administraciones educativas de las comunidades autónomas deben ser favorables a la acreditación de todos aquellos titulados en Periodismo o titulaciones equivalentes que, a su entrada en vigor cumplían con los requisitos exigidos para impartir Lengua y Literatura y Lengua Extranjera en los citados niveles educativos en el mismo centro privado o en otro diferente.

Finalmente, no se observa ningún tipo de modificación sustancial en el acceso a la función pública docente, habida cuenta de que tanto los titulados del ámbito del Periodismo como los de cualquier otro campo pueden acceder a cualquier especialidad del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria y, por consiguiente, trabajar en la enseñanza pública una vez superados los correspondientes procesos selectivos convocados, conforme a lo preceptuado en el citado Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero (19004483).

De la función tutorial en los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

Debe esta institución hacer especial mención a la falta de desarrollo reglamentario de la que adolece la función tutorial en los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, desde la aprobación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que en el apartado segundo de su disposición adicional segunda estableció que: «[E]n atención a sus especiales características, el Gobierno establecerá, sin perjuicio de los principios recogidos en esta ley, una regulación específica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que tendrá en cuenta, en todo caso, el régimen de sus centros asociados y de convenios con las comunidades autónomas y otras entidades públicas y privadas, las específicas obligaciones docentes de su profesorado, así como el régimen de los tutores».

Solicitada información a la **Secretaría General de Universidades** del entonces Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, se puso de manifiesto que, a pesar del tiempo transcurrido, aún no se había dado cumplimiento a lo dispuesto en la citada disposición adicional segunda de Ley Orgánica 6/2001.

De acuerdo a lo señalado por la Administración, esta institución procedió a resolver la Recomendación de remitir al Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el

artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, un proyecto de regulación específica para la Universidad Nacional de Educación a Distancia en cumplimiento de la señalado en la Ley de Universidades. Dicha Recomendación fue aceptada (18010671).

Publicidad de las ofertas de contratación de Personal Docente e Investigador (PDI) en las universidades públicas españolas

La publicidad de las ofertas de contratación del Personal Docente e Investigador (PDI) en las universidades públicas españolas también fue objeto de queja ante esta institución.

Dispone el artículo 48.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades que «[L]a contratación de personal docente e investigador, excepto la figura de profesor visitante, se hará mediante concurso público, al que se dará la necesaria publicidad y cuya convocatoria será comunicada con la suficiente antelación al Consejo de Universidades para su difusión en todas ellas […]».

Sin embargo, a pesar de que la ley exige que el Consejo de Universidades proceda a la difusión de todas las ofertas de contratación de PDI, excepto la figura de profesor visitante, estas son publicitadas en exclusiva, con carácter general, en los tablones de anuncios de los departamentos universitarios y en la página web de la universidad contratante.

Solicitada información, el **Consejo de Universidades** señaló que, a fin de que existiera la máxima transparencia, próximamente todas las plazas que se oferten en España, tanto de PDI como de investigadores, formarán parte de un registro único que se publicará en lengua castellana y en inglés denominado «Euraxas».

Además se informó de la creación de una comisión técnica entre el personal de la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) y tres vicegerentes relacionados con el PDI, para que la información sea lo suficientemente versátil y se puedan incluir todos los perfiles (18014752).

18.11 OTRAS CUESTIONES

Temporalidad en el empleo en las Fuerzas Armadas

Respecto a la temporalidad en el empleo público, cabe hacer especial mención a las actuaciones que se han continuado por parte de esta institución, relativas a la situación que afecta a los militares 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.

En 2019 las actuaciones del Defensor del Pueblo sobre este asunto se han encaminado a la posible obtención de certificados de profesionalidad derivados de la experiencia profesional adquirida en las Fuerzas Armadas, pues este colectivo expuso las dificultades encontradas al no estar recogidas las especialidades que han desarrollado en las Fuerzas Armadas, en ocasiones por más de 20 años, en el Catálogo de Cualificaciones Profesionales, sin que por parte de la Administración militar se aportaran soluciones al respecto, por lo que se encuentran con la imposibilidad de que su experiencia laboral en determinada actividad tenga un cauce oficial para su reconocimiento formal que les habilite profesionalmente a su incorporación a la vida civil.

La información trasladada señalaba que, hasta el momento, no ha sido establecida una correlación determinada entre las denominadas Especialidades Fundamentales del personal militar de la escala de tropa y marinería, con las Especialidades Formativas en las que se organiza el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales.

A diferencia de la formación de suboficiales en la actualidad, que ha integrado formación reglada de formación profesional en los centros de formación, para la escala de tropa no ha existido ni existe ningún proceso acordado en el que la formación militar recibida o la experiencia en las unidades permita al Ministerio de Defensa facilitar un reconocimiento del nivel solicitado, Certificado de Profesionalidad, derivado de la experiencia de un soldado o marinero en un campo de actividad durante su servicio en las Fuerzas Armadas.

El Defensor del Pueblo manifestó ante el **Ministerio de Defensa** y ante el **Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales (INCUAL),** dependiente del Consejo General de Formación Profesional, la necesidad de impulsar de manera fehaciente y en el plazo más breve posible, habida cuenta de la situación descrita, los procedimientos de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales de los militares de tropa y marinería que hayan finalizado su prestación de servicios con las Fuerzas Armadas, y avanzar en la identificación de cualificaciones o competencias profesionales que sean similares a los cometidos que desarrolla el personal militar en el ejercicio de sus funciones.

Tras la publicación de la Orden Ministerial 30/2018, de 31 de mayo, por la que se aprobó el Plan Integral de Orientación Laboral para personal militar del Ministerio de Defensa, y en desarrollo del programa de acreditación de titulaciones y competencias, se estableció un Grupo de Trabajo de Enseñanzas Regladas con el Ministerio de Educación

y Formación Profesional, en el que se debaten las posibilidades de adecuación de los programas formativos del Sistema de Enseñanza Militar.

En el marco de ese grupo de trabajo se informó de que se estaba estudiando la posibilidad de modificar o crear la normativa necesaria para incorporar los currículos de determinados títulos de Técnico de Grado Medio a las enseñanzas militares de formación, de perfeccionamiento y enseñanza online, de tal forma que el personal militar de tropa y marinería pueda cursar las enseñanzas completas del título que se corresponda con su especialidad, durante su permanencia en las Fuerzas Armadas.

Por último, con los departamentos ministeriales de Educación y Formación Profesional y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, se ha puesto en marcha un programa de Procedimientos de Evaluación y Acreditación de Competencias Profesionales (PEAC) con el que se pretende convertir numerosos procedimientos PEAC en un significativo número de certificaciones profesionales (28 cualificaciones identificadas) en todo el territorio nacional, dirigidos a personal militar de tropa y marinería, para que en los próximos 10 años (2019/2029) puedan obtener las certificaciones relacionadas con la experiencia profesional adquirida en el desempeño de sus responsabilidades militares.

Esta institución lleva a cabo un seguimiento especial de estas actuaciones (18003642, 19001887, 19012727, entre otras).

Personal laboral en el exterior

La situación política durante el año 2019, marcado por la celebración de dos elecciones generales, ha obligado a esta institución a posponer las actuaciones de oficio que había anunciado el pasado año, para propiciar el desarrollo legislativo necesario para la celebración de elecciones sindicales del personal laboral en el exterior al servicio de la Administración General del Estado, en los términos que dispone el artículo 14.2) del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que establece una única circunscripción electoral para el conjunto del personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos. Estas actuaciones se abordarán próximamente, a fin de impulsar el desarrollo normativo preciso para garantizar los derechos de representación sindical de este personal (16007659).

El Tribunal Supremo en Sentencia de 16 de junio de 2015, confirmó la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que declaró la nulidad, entre otros, del acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación sobre procedimiento de

régimen disciplinario del personal laboral de la Administración General del Estado en el Exterior.

A pesar del tiempo transcurrido desde la firmeza de esta sentencia, no se ha procedido a la aprobación de nueva normativa que regule esta materia. Ello ha determinado el inicio de actuaciones de oficio de esta institución, consecutivamente ante el **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación** y el **Ministerio de Política Territorial y Función Pública.**

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha comunicado a esta institución que la competencia para aprobar un nuevo régimen disciplinario para el personal laboral en el exterior corresponde al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, y ha informado de que para investigar y sancionar las infracciones que pueda cometer el personal laboral en el exterior, en ejercicio de sus funciones, se viene aplicando la legislación local de cada país, teniendo siempre en cuenta lo dispuesto en el Título VII 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, así como los principios recogidos en el artículo 15 del Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre condiciones de trabajo para el personal laboral que presta servicios en el exterior al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos.

El Ministerio de Política Territorial y Función Pública ha comunicado que la Comisión Técnica de Personal Laboral en el Exterior ha acordado la creación de un grupo de trabajo para el estudio del régimen disciplinario de este personal. Al finalizar el año 2019, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha presentado un borrador de documento que está en procedimiento de revisión.

El principio de seguridad jurídica en el ejercicio de la potestad sancionadora y la necesidad, en atención al principio de igualdad, de dar un mismo trato en materia disciplinaria al personal laboral en el exterior, con independencia del país en el que preste servicios y con la única limitación, en su caso, de la normativa de orden público de cada país, hace exigible que la Administración afronte a la mayor brevedad posible la aprobación del régimen disciplinario del personal laboral en el exterior. Esta institución proseguirá las actuaciones de oficio iniciadas con esta finalidad (19014669).

En el informe correspondiente al pasado año se hizo amplia referencia a las actuaciones realizadas en relación con la necesidad, apreciada por un número muy elevado de responsables de programas y proyectos de la **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID),** de aprobar un reglamento que regule la movilidad de este personal.

A comienzos del año, la AECID ha informado a esta institución de la aprobación de una resolución por la que se convocaba un proceso de movilidad para responsables de programas de cooperación en las unidades de cooperación en el exterior de esta agencia. Esta institución ha concluido las actuaciones. No obstante, ha de indicarse que esta resolución establece el procedimiento reglado de movilidad para la convocatoria que aprueba, pero no se ha establecido un procedimiento reglado que regule con carácter general las convocatorias de movilidad de este personal de la AECID para el futuro (16010192).

19 EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (MNP)

La proscripción de la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes está situada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la parte inicial del texto, en concreto en el artículo 5 y flanqueada en los artículos anterior y posterior por la prohibición de la esclavitud y el derecho a la personalidad jurídica.

Son derechos, como se ve, personales, inherentes al ser humano, de los que debe poder disfrutar en todo tiempo y lugar por el solo hecho de ser miembro de la «familia humana».

Los derechos humanos de carácter personal, una vez enunciados y asumida la Declaración Universal por los Estados, están blindados al máximo nivel porque afectan a la esencia del ser humano, que es su dignidad. Así, su respeto es una exigencia que no admite matices personales ni circunstanciales; ningún ser humano podrá ser torturado ni podrá existir nunca norma alguna que legitime su práctica, ni ninguna circunstancia que justifique actos de esa naturaleza.

Pero además, y dado que la prohibición de la tortura es un mandato que de manera imperativa, protege el núcleo constitutivo del ser humano en cuanto portador de dignidad reconocida, el sistema universal de protección de derechos humanos impele al Estado a establecer un «mecanismo» cuya función sea prevenir que ocurran tales actos de tortura, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, que, en caso de producirse, degradan la condición humana de aquel que los padece de una manera intolerable.

El Estado, que se compromete internacionalmente en la prohibición de la tortura y los malos tratos, asume también la creación de un conjunto de normas internas que definan adecuadamente esta materia. En este sentido, debe disponer de un sistema de exigencia de responsabilidad adecuado y dotarse de un mecanismo de prevención de la tortura y el maltrato, cuya misión última es que, en los lugares donde el ser humano es legítimamente privado de libertad, no se den circunstancias o procedimientos que hagan posible que suceda la tortura o el maltrato, o si se dieran, que estos no queden libres de sanción por no poder ser conocidos o demostrados.

La herramienta esencial e insustituible, aunque no la única, con la que han de trabajar los mecanismos de prevención de la tortura en el cumplimiento de sus obligaciones, es la visita a los lugares de privación de libertad. Solo a través del

conocimiento que se obtiene con ella es posible acceder a las circunstancias y procedimientos que afectan a la privación de libertad del ser humano. Conocimiento y análisis para discernir si puede verse comprometida la dignidad de la persona por las circunstancias y procedimientos en que la privación de libertad se desenvuelve, si estos o aquellas son asumibles y, sobre todo, si tales circunstancias y procedimientos pueden ser calificados como constitutivos de tortura, pena o trato cruel, inhumano o degradante.

La Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, atribuye a la institución del Defensor del Pueblo las funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), de conformidad con el 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.

En ejercicio de sus funciones como MNP, el Defensor ha llevado a cabo un amplio abanico de actividades que serán detalladas en un informe específico, que también ha de ser presentado ante el Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT), con sede en Ginebra.

Pero el presente informe de gestión de 2019 del Defensor de Pueblo no estaría completo si no se ofreciera la información que ahora se avanza. Se hace así evidente que el MNP previsto en el protocolo facultativo se materializa en una institución nacional a la que confiere una modalidad de actuación específica y con unos objetivos muy concretos. La modalidad de actuación del Defensor del Pueblo como MNP efectivamente se vincula a través de un doble enlace normativo, uno de orden interno o nacional y otro internacional. Esta actividad se desarrolla en España, pero también se proyecta ampliamente en la esfera internacional. Por tanto, se han de establecer y mantener las indispensables relaciones de mutuo conocimiento y perfeccionamiento recíproco con otros mecanismos. La identidad de objetivos y el deseable acercamiento a métodos de trabajo homologables derivan de la común referencia a un mismo marco normativo internacional, el OPCAT, y justifican el impulso de este proceso cuando la disponibilidad de recursos lo haga posible.

Visitas a lugares de privación de libertad

La visita efectivamente es la actividad básica del MNP. Durante el año al que se refiere el presente informe se han efectuado 106 visitas a lugares en los que pudieran encontrarse personas privadas de su libertad.

A continuación se detalla la distribución de esas visitas, atendiendo a la tipología de las dependencias. El criterio de agrupamiento es de orden cuantitativo temporal creciente, de modo que son presentadas, en primer lugar, las visitas a los «lugares de

detención» de menor duración, siguiendo la terminología del OPCAT, para proseguir con las de los lugares de media y larga estancia.

En la parte final de la tabla se encuentran los denominados lugares instrumentales, concepto que pudiera merecer una pequeña explicación. Con él se alude generalmente a dependencias no específicamente diseñadas para servir a la privación de libertad. A modo de ejemplo, puede citarse el caso de aquellos hospitales en los que una pequeña parte está destinada a prestar asistencia sanitaria a personas privadas de libertad, denominadas «unidades de custodia hospitalaria». También se engloban en el concepto de lugar instrumental los medios de transporte utilizados para trasladar a personas privadas de libertad de un lugar a otro; bien del lugar detención a la instalación policial; bien de la prisión a los juzgados; bien de un país a otro en el curso de un procedimiento de repatriación, etcétera.

A continuación se indican los lugares de privación de libertad visitados en 2019:

LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD VISITADOS EN 2019		Nº VISITAS
Lugares de privación de libertad de corta duración	Comisarías y otros lugares de custodia de la Policía Nacional	11
	Cuarteles y otros lugares de custodia de la Guardia Civil	18
	Dependencias de custodia de las policías locales y depósitos municipales de detenidos	9
	Comisarías de policías autonómicas	6
	Calabozos en edificios judiciales	2
	Instalaciones complementarias de primera asistencia y detención de extranjeros	6
	Salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo en puestos fronterizos (Policía Nacional)	3

LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD VISITADOS EN 2019		Nº VISITAS
Lugares de privación de libertad de media duración	Centros de internamiento de extranjeros	4
Lugares de privación de libertad de larga duración	Centros penitenciarios	14
	Centros de inserción social	2
	Centros para menores infractores	10
	Centros de salud mental	5
Lugares instrumentales de privación de libertad	Operativos de repatriación de extranjeros (FRONTEX)	14
	Unidades de custodia hospitalaria	2
TOTAL		**106**

Las vistas se catalogan atendiendo a un criterio ordinal como primera visita o visita de seguimiento. Los operativos de traslado de ciudadanos extranjeros son un tipo singular de visita por el especial lugar en el que se lleva cabo la privación de libertad, habitualmente aeronaves, y por la situación en que se encuentran las personas. Ha resultado complicado encuadrar este tipo de visitas en el marco conceptual que las divide entre iniciales o de seguimiento. Merece la pena detenerse un momento en considerar si cada nueva visita a este tipo de lugares no constituye una suerte de visita de seguimiento, pero no del lugar, sino del procedimiento.

Teniendo en consideración esta perspectiva que se propone, 46 habrían sido de seguimiento y 60 primeras visitas.

En 2019 se ha girado visita a 15 comunidades autónomas, a la Ciudad Autónoma de Melilla y 30 provincias: Andalucía (Almería, Cádiz, Jaén, Granada, Málaga y Sevilla); Aragón (Zaragoza); Canarias (Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas); Cantabria; Castilla-La Mancha (Albacete, Ciudad Real y Toledo); Castilla y León (Burgos y León); Cataluña (Barcelona y Lleida); Comunidad de Madrid; Comunitat Valenciana (Valencia); Galicia (A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra); Illes Balears; La Rioja; Navarra; País Vasco (Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) y Principado de Asturias.

Los operativos de repatriación de extranjeros gestionados en el ámbito FRONTEX han sido supervisados en 14 ocasiones en las rutas que a continuación se señalan: Albania-Georgia (7); República Dominicana-Colombia (2), Ecuador-Colombia (1), Mauritania (2), Colombia-República Dominicana (2).

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 2019
26 MULTIDISCIPLINARES
8 centros de internamiento de menores; 9 centros penitenciarios; 2 centros de inserción social; 1 comisaría de la Policía Nacional; 1 comandancia de la Guardia Civil; 4 centros de atención a enfermos mentales; 1 Unidad de Custodia Hospitalaria
8 CON VOCALES CONSEJO ASESOR DEL MNP
1 centro de internamiento de extranjeros; 1 centro de primera asistencia y detención de extranjeros; 2 centros de internamiento de menores; 2 centros penitenciarios; 1 dependencia de custodia de la policía local y depósito municipal de detenidos; 1 operativo de repatriación de extranjeros (FRONTEX)
5 CON COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS
1 centro de internamiento de menores; 1 centro penitenciario; 1 centro de inserción social; 1 comisaría de Policía Nacional; 1 comisaría de policía autonómica
29 CON TÉCNICOS DE OTRAS ÁREAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO
3 centros de internamiento de extranjeros; 1 centro de primera asistencia y detención de extranjeros; 1 centro de internamiento de menores; 10 centros penitenciarios; 2 centros de inserción social; 1 comisaría de policía autonómica; 2

comisarías de Policía Nacional; 1 puesto de la Guardia Civil; 4 operativos de repatriación de extranjeros (FRONTEX); 1 sala de inadmitidos y de solicitantes de asilo en puestos fronterizos; 3 centros de personas con problemas de salud mental

El MNP recaba de manera habitual la colaboración de aquellas áreas de gestión de queja del Defensor del Pueblo cuyas competencias mantienen estrechos vínculos por razón de materia con espacios de privación de libertad. Son las áreas de Seguridad y Justicia, de Sanidad y Política social y la de Inmigración e Igualdad de trato.

Su participación coordinada en las vistas es importante, pues mediante esta colaboración las áreas de gestión y el MNP actúan con unidad de criterio e identidad de objetivos, cohonestando las facetas reactivas y preventivas del trabajo de las áreas de gestión y del MNP, respectivamente.

Mientras que la actividad de las primeras está muy relacionada con la resolución de quejas presentadas por ciudadanos y por eso se dice que es reactiva, la del MNP es preventiva y se materializa a través de la visita a los lugares de privación y el posterior inicio de un diálogo constructivo con la Administración responsable del lugar de privación de libertad visitado.

Se hace evidente, pues, que se trata de dos actividades necesariamente complementarias y que enriquecen tanto el trabajo de las áreas de gestión como el del MNP, por lo que se ha de proseguir con esta línea de trabajo ya consolidada.

Visitas con enfoque de género

En la presentación del informe del MNP 2017 se resaltó la importancia de estudiar la situación de la mujer en la cárcel, a la vista de indicios detectados en las visitas que parecían mostrar distinción, exclusión o restricción basada en el género y que tenían como efecto menoscabar o anular el ejercicio de derechos de las mujeres.

En 2018 se quiso comprobar esta situación pormenorizadamente, por lo que se impulsó un proyecto piloto para detectar tales aspectos de discriminación, con el objetivo de establecer parámetros que permitieran evaluar esta situación de las mujeres en todas las visitas del MNP a centros penitenciarios.

En 2019 ha proseguido esta iniciativa. Los recursos disponibles han permitido la visita de tres centros penitenciarios con este enfoque, lo que ha hecho posible avanzar en la fijación de los parámetros de evaluación con los que se pretende estandarizar el

análisis de la situación de las mujeres presas con ocasión de cada visita que se lleve a cabo a centros penitenciarios en distintas situaciones (cárceles mixtas, cárceles solo de mujeres, unidades de madres, módulos mixtos, distintos grados de régimen de cumplimiento, etcétera).

Este proyecto permitirá, a corto plazo, que todas las visitas que se giren a centros penitenciarios y posteriormente a otro tipo de lugares de privación de libertad no desatiendan el enfoque de género como perspectiva obligada de análisis.

Incidencias durante las visitas

Por lo que atañe a las incidencias en la realización de las visitas, es oportuno señalar que la aparición de incidencias al inicio o durante la visita no es relevante desde el punto de vista cuantitativo. La actitud de los responsables administrativos de las instalaciones visitadas es atenta con la delegación que las visita y de plena colaboración para el cumplimiento de sus objetivos.

Una vez expresado esto, se han de señalar los dos incidentes habidos en 2019, uno en la Comisaría de la Policía Foral de Tafalla (Navarra), el otro con ocasión de la visita al Hospital Neuropsiquiátrico Nuestra Señora del Carmen en Garrapinillos, Zaragoza.

Durante la visita a la comisaría de la Policía foral de Navarra se detectó que uno de los agentes que la atendió mostraba una llamativa falta de conocimiento de las funciones y atribuciones del Defensor del Pueblo, en su condición de MNP.

A pesar de estar debidamente identificados y acreditados y de que era la segunda vez que el MNP visitaba esas instalaciones, el funcionario de referencia contestaba con evasivas las cuestiones planteadas por el equipo visitador, dificultando el acceso a la documentación requerida y a la realización de una entrevista con la persona que se encontraba en ese momento detenida.

Se hizo necesario formular un recordatorio del deber de cumplir y hacer cumplir la previsión contenida en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, relativo a la obligación de colaboración de todos los poderes públicos con el Defensor del Pueblo. Cabe considerar que la situación apreciada pudiera deberse a un déficit de formación, por lo que ha sido solicitada información acerca del contenido de los programas formativos impartidos al personal de ese cuerpo policial y, en especial, de aquellos que desarrollen labores de custodia, en su caso, así como de si aparece en dicho contenido referencias a la labor del Defensor del Pueblo, en su condición de MNP (19017992).

En la visita al Hospital Neuropsiquiátrico Nuestra Señora del Carmen se constató como una visita que se inició con normalidad y con una total disposición a colaborar, pero que sufrió retrasos a causa de una interpretación errónea de las funciones del Defensor cuando actúa como MNP y de su capacidad para la supervisión del centro. Se alegaba que se trataba de un centro privado, que ya es objeto de inspección por las administraciones competentes y, en su caso, del Justicia de Aragón. El equipo trató de explicar extensamente las competencias de la institución pero, hasta que el delegado de protección de datos de la congregación que gestiona las instalaciones no les informó de que debían proporcionar total disponibilidad a los técnicos del Defensor del Pueblo, la visita no pudo continuar con normalidad (19019596).

Conclusiones y resoluciones

A fecha de 31 de diciembre de 2019 se han incoado 2.579 actuaciones de oficio; emitido 48 recomendaciones, de las cuales 18 han sido aceptadas, 10 rechazadas, 14 están sin respuesta y 6 en trámite; 813 sugerencias, de las cuales 444 han sido aceptadas, 85 rechazadas, 262 están sin respuesta y 22 en trámite, y 28 recordatorios de deberes legales.

Aunque es conocido, también es oportuno recordar que la página web de la institución dispone de un enlace a través del cual la actividad del MNP es de público conocimiento. Es posible acceder a las resoluciones formuladas y enviadas a las autoridades competentes:

https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/

Un mapa interactivo informa gráficamente y de manera agregada de todas las visitas realizadas por el MNP. Este mapa permite acceder, además, a una ficha de cada instalación visitada en la que constan las resoluciones derivadas del procedimiento de supervisión operado: recordatorios de deberes legales, recomendaciones y sugerencias.

A toda visita le sigue un acta que contiene unas conclusiones, fruto de las observaciones en los lugares de privación de libertad y del detenido análisis de la documentación recabada. A su vez, estas conclusiones, en función de su importancia, pueden motivar la formulación de resoluciones que, como se ha señalado, pueden adoptar diversas modalidades.

Cada tipo de instalación demanda que los equipos de visita se centren en unos aspectos previamente determinados y que están lógicamente vinculados a los objetivos también prefijados para cada visita concreta.

Con independencia de la tipología de las instalaciones a visitar, ya sean de corta, media, larga estancia o estancia circunstancial, el equipo de visita supervisará la

situación de las instalaciones para verificar el estado en el que se encuentran. La intervención del MNP en materia de instalaciones se producirá en aquellos casos en los que su estado, bien por cuestiones de diseño construcción o mantenimiento determine unas condiciones de uso o de vida que así lo demanden, teniendo en cuenta los estándares nacionales e internacionales. A modo de ejemplo, la situación de riesgo potencial para la integridad física y la incertidumbre generadora de ansiedad que viven las personas privadas de libertad que son desplazados en vehículos que no disponen de sistemas de retención homologados no resulta asumible, siendo por ello merecedora de ser objeto de una resolución al respecto. Efectivamente, a esta institución no le corresponde hacer análisis y valoraciones propias de una inspección de servicios de la Administración sobre el estado general de las instalaciones, pero sí comprobar si sus condiciones materiales están dentro de estándares mínimos admitidos en los países del mismo entorno geográfico y cultural.

La importancia de los asuntos sobre los que versan las conclusiones alcanzadas tras las visitas determina que den lugar a resoluciones, que adoptan forma de **Sugerencias** en aquellos casos en los que lo que se plantea tiene un carácter limitado, bien en cuanto al lugar que afecta o al procedimiento al que se refiere. Las **Recomendaciones** están destinadas a promover cambios de mayor calado y amplitud. Los **Recordatorios de deberes legales,** como su propio nombre indica, señalan a la Administración aquellas cuestiones apreciadas durante la visita que al criterio del MNP se apartan de lo previsto en la normativa reguladora correspondiente.

En la última parte del año se ha hecho un esfuerzo especial con la finalidad de situar en términos ajustados de tiempo el cumplimiento de las tareas propias de la unidad. El objetivo último es que el lapso que media entre la realización de la visita y la salida de los escritos a las administraciones que gestionan lugares de privación de libertad se ajuste a un cronograma adecuado. Con ello se persigue principalmente que la Administración reciba en el menor tiempo posible la comunicación de esta institución que sirve para el inicio de actuaciones, pero también se pretende cierta sincronización en la presentación de ambos informes anuales, el general del Defensor del Pueblo y el anual de actividad del MNP.

La consecución de estos objetivos ha abierto también un proceso de reflexión comparativa acerca de qué se demanda que haga el MNP y cuál es la capacidad real de actuación sostenible del MNP de España con los recursos humanos de los que actualmente dispone. En este proceso de reflexión ha sido necesario renunciar a varias visitas programadas y a la supervisión de alguno de los vuelos de repatriación FRONTEX.

De manera recurrente, 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 reciben el mayor número de comunicaciones del MNP, habida cuenta del importante número de instalaciones que gestionan.

Asimismo, debe señalarse un año más que las respuestas de las administraciones en términos generales se sitúan en márgenes de tiempo aceptables.

Es habitual que las administraciones sean receptivas a las cuestiones que son objeto de resolución del Defensor del Pueblo, no obstante en ocasiones se aducen razones presupuestarias para posponer la ejecución de aquellos asuntos que tienen un componente económico. Ello obliga a efectuar un seguimiento del estado de ejecución de las resoluciones que han sido favorablemente acogidas pero no ejecutadas.

Actuaciones de captación de datos, proyecto Ábaco y nueva herramienta de análisis de información relevante para el MNP

Durante el período al que se contrae el presente informe han proseguido las actuaciones de captación de información mediante el envío de formularios a diferentes administraciones.

En 2019, dentro del proyecto Ábaco, se ha lanzado la segunda campaña de solicitud de datos a 2.017 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 del 89 por ciento. De la primera campaña restan por responder 13 municipios con población superior a 50.000 habitantes.

Durante 2019 también se ha cerrado la primera campaña (años 2017-2018) correspondiente a la Policía Nacional. El nivel de respuesta alcanzado es del 100 por cien.

Continúa pendiente de emisión el cuestionario referido a la Guardia Civil, correspondiente a los años 2018 y 2019, debido a dificultades técnicas que es previsible que sean solventadas en breve.

La siguiente campaña de captación de datos está en estudio, posiblemente dirigida a los centros de internamiento de extranjeros (CIE) y comenzaría a lo largo de 2020.

La elaboración de los informes anuales de MNP, como se ha señalado, aconseja recabar de forma recurrente datos de diversas administraciones. La complejidad de los datos, su volumen y la disparidad de fuentes que se emplean ha puesto de manifiesto que es necesario disponer de herramientas modernas y adecuadas para su correcto análisis y gestión. Se habla principalmente de las actas de las visitas, datos de Ábaco,

datos solicitados para la confección de informes anuales, referencias en informe nacionales e internacionales, sentencias, referencias de prensa, etc. y sobre todo la información procedente del sistema de gestión de expedientes del Defensor del Pueblo.

A tal fin, a finales de 2019, se puso en marcha un proyecto destinado al tratamiento analítico de datos basado en una herramienta informática específica que hace posible esta tarea.

Por otra parte, en enero de 2019 arrancó una iniciativa denominada «Encuesta Venia», cuya finalidad es que los abogados que prestan asistencia en las dependencias de detención de todo el territorio nacional participen en un proceso de evaluación colaborativa de estos lugares. Con ocasión de visitas del MNP a estas dependencias, se requieren los datos de la aplicación informática sobre 10 letrados que hayan prestado asistencias en esa dependencia a detenidos. Obtenidos sus nombres y número de los letrados, se realiza una llamada al decano del colegio correspondiente para informarle del proyecto, trasladarle el contenido de la encuesta y de las comunicaciones que se remiten a cada abogado seleccionado y rogarle que aporten los correos electrónicos de cada uno de ellos. Una vez recibida toda la información, se procede a remitir la encuesta a cada letrado. La encuesta se recibe en una cuenta de correo electrónico, desde donde se anonimiza y se agrega a la correspondiente ficha del lugar de privación de libertad de que se trate. Durante el año 2019 se han iniciado 26 de estos procedimientos con abogados de 19 colegios. De 176 encuestas enviadas, solo se han recibido 42 respuestas, lo que obligará en 2020 a realizar ajustes en el procedimiento empleado y verificar si existe margen de mejora.

ÍNDICE COMPLETO DEL VOLUMEN I

Presentación 5

Informe de gestión 11

I Datos y contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo .. 11

1 Resumen estadístico y presupuestario 13

1.1 Total de expedientes, información al ciudadano y portal web 14

1.1.1 Expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso 14

1.1.2 Información al ciudadano: presencial y telefónica 15

1.1.3 Visitas al portal web 15

1.2 Tramitación de los expedientes 16

1.2.1 Tiempos medios de contestación de los expedientes 16

1.2.2 Distribución de los expedientes de queja 17

1.2.3 Clasificación de los expedientes por áreas de actuación 21

1.2.4 Estado de tramitación de los expedientes 21

1.2.5 Admisión e inadmisión de los expedientes de queja 23

1.2.6 Expedientes de actuación de oficio 24

1.3 Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, o reabiertos en el año 2019 25

1.4 Recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias 26

1.5 Presupuesto 2019 28

1.5.1 Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2019 28

1.5.2 Evolución interanual 2009-2019 30

1.5.3 Ejecución presupuestaria 31

2 Recomendaciones y sugerencias 33

3 Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional 33

4 Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras 35

5 Actividad internacional 37

5.1 Cooperacion internacional 38

5.2 Reuniones internacionales 39

5.3 Visitas y encuentros oficiales 42

5.4 Visitas a centros de privación de libertad en el extranjero 43

II Supervisión de la actividad de las administraciones públicas 45

1 Administración de Justicia 47

1.1 «Bebés robados» 49

1.2 Dilaciones en la Administración de Justicia 53

1.2.1 Estudio *Retrasos en la Administración de Justicia* 53

1.2.2 Actuaciones relevantes respecto a dilaciones 55

1.3 Servicio público de la Justicia 63

1.3.1 Menores en centros de internamiento para menores infractores 63

1.3.2 Sustracción internacional de menores por uno de los progenitores 66

1.3.3 Puntos de encuentro familiares 68

1.3.4 Actividad de los órganos de gobierno de la Jurisdicción y de la Fiscalía 69

1.3.5 Letrados de la Administración de Justicia y peritos judiciales 71

1.4 Abogados 77

1.4.1 Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia 77

1.4.2 Justicia Gratuita 79

1.4.3 Otros asuntos 84

1.5 Registro civil 86

1.5.1 Tramitación de expedientes de nacionalidad: situación general 86

1.5.2 Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad 89

1.5.3 Registro Civil Central 95

1.5.4 Registros civiles municipales 98

2 Centros penitenciarios 101

2.1 Estudio *personas con discapacidad intelectual en prisión* 102

2.2 Fallecimientos 104

2.3 Malos tratos 107

2.4 Sanidad penitenciaria 113

2.5 Derechos de los internos 115

2.6 Situación de los funcionarios 119

3 Ciudadanía y seguridad pública 123

3.1 Cuestiones relativas a la Ley orgánica de seguridad ciudadana 124

3.2 Derecho al voto. Régimen electoral 127

3.3 Neutralidad ideológica de las administraciones públicas 130

3.4 Fuerzas y cuerpos de seguridad y derechos ciudadanos 132

3.4.1 Malos tratos y uso de la fuerza 132

3.4.2 Ley Foral 16/2019 y Ley Vasca 5/2019 135

3.4.3 Trato incorrecto 136

3.4.4 Detenidos 137

3.4.5 Derechos del ciudadano 139

3.4.6 Criminalidad informática 145

3.4.7 Cancelación de antecedentes policiales 147

3.5 Situaciones de inseguridad ciudadana 148

3.6 Víctimas del terrorismo 150

3.7 Tráfico 152

3.7.1 Procedimiento sancionador 152

3.7.2 Otras cuestiones de tráfico 160

4 Migraciones 165

4.1 Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el extranjero 169

4.1.1 Atención a emigrantes 169

4.1.2 Asistencia y protección en el exterior 170

4.1.3 Presos españoles en el extranjero....171
4.2 Entrada a territorio nacional....176
4.2.1 Actuaciones en puestos fronterizos....176
4.2.2 Denegaciones de entrada....179
4.2.3 Dificultades de los residentes en España para volver a territorio español....181
4.3 Interceptación y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar....181
4.4 Entrada por puestos no habilitados....182
4.4.1 Puestos no habilitados....182
4.4.2 Tratamiento a polizones....186
4.4.3 Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI)....186
4.4.4 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla....186
4.4.5 Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta....188
4.5 Menores extranjeros no acompañados....188
4.5.1 Determinación de la edad....188
4.5.2 Registro de Menores Extranjeros No Acompañados....192
4.5.3 Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela....194
4.5.4 Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia....195
4.5.5 Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados....196
4.5.6 Acceso a la mayoría de edad de los menores extranjeros no acompañados....196
4.5.7 Menores de edad en los centros de internamiento de extranjeros (CIE)....198
4.5.8 Repatriación de menores extranjeros no acompañados....198
4.5.9 Visitas a centros de menores....199
4.6 Centros de internamiento de extranjeros (CIE)....202
4.6.1 Cuestiones generales....202
4.6.2 Visitas y actuaciones en centros....204

4.7 Expulsiones y devoluciones 209
4.7.1 Asistencia letrada en los procedimientos de expulsión y devolución 209
4.7.2 Quejas relacionadas con la materialización de las devoluciones y expulsiones 209
4.7.3 Puesta en libertad por imposibilidad de ejecución de las resoluciones de expulsión o devolución 211
4.7.4 Otras resoluciones relacionadas con la expulsión 214
4.8 Víctimas de trata de seres humanos 216
4.9 Oficinas consulares 218
4.9.1 Medios humanos y materiales de los órganos consulares 218
4.9.2 Visados en régimen comunitario 220
4.9.3 Visados de residencia y trabajo 222
4.9.4 Visados de reagrupación familiar 223
4.9.5 Motivación de las resoluciones denegatorias de visado 224
4.10 Procedimientos de residencia y cuestiones conexas 226
4.10.1 Oficinas de extranjeros 226
4.10.2 Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares 228
4.10.3 Régimen general de extranjería 233
4.11 Asilo 235
4.11.1 Acceso al procedimiento 237
4.11.2 Garantías del procedimiento 245
4.11.3 Tramitación de solicitudes 246
4.11.4 Extensión y reagrupación familiar 248
4.11.5 El sistema de acogida 249
4.11.6 Dispositivos de las organizaciones no gubernamentales. Atención a los solicitantes 254
4.11.7 Otras cuestiones relativas a los solicitantes de asilo 257
5 Igualdad de trato 259

5.1 Discriminación por origen étnico, racial o nacional 260
5.1.1 Comunidad gitana 260
5.1.2 Controles policiales de identificación 260
5.1.3 Incoación de un expediente de expulsión, tras interponer denuncia penal *safe reporting* 260
5.1.4 Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales..261
5.2 Discriminación por razón de discapacidad 265
5.3 Discriminación por razón de sexo 265
5.4 Discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género 268
5.5 Discriminación por razón de religión y vulneración de la libertad religiosa...271
5.6 Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social 271
6 Violencia de género.....274
6.1 Actuaciones en la fase de detección y emergencia 277
6.1.1 Valoración del riesgo policial.....278
6.1.2 Protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.....280
6.1.3 Acreditación de la condición de víctima 281
6.1.4 Planes personales de intervención o Plan de intervención individualizado 282
6.1.5 Centros de acogida de emergencia 284
6.1.6 Asistencia sanitaria y psicológica especializada 284
6.2 Actuaciones en la fase de enjuiciamiento y persecución penal.....285
6.2.1 Asistencia jurídica gratuita 287
6.2.2 Servicios de atención a las víctimas de la Administración de Justicia.....287
6.2.3 Protocolos de actuación judicial 289
6.3 Actuaciones en la fase de integración social de las víctimas.....289
6.3.1 Coordinación de administraciones.....290
6.3.2 Ayudas sociales.....291

6.3.3 Acceso a la vivienda 291
6.3.4 Programas de empleo 292
6.3.5 Empadronamiento 294
6.3.6 Víctimas de violencia de género extranjeras 295
6.4 Actuaciones de educación, sensibilización y concienciación contra la violencia de género 296
6.4.1 Formación de funcionarios autonómicos y locales 297
6.4.2 Plan de educación en la igualdad para primaria y secundaria 297
6.4.3 Derecho a la información y mecanismos estatales de recogida y análisis de datos 297
6.5 Protección a menores víctimas de violencia de género 298
6.5.1 Sistemas de valoración del riesgo específico para menores 300
6.5.2 Modificaciones legislativas para defensa del superior interés del menor 302
6.6 La trata de seres humanos como una forma de violencia contra mujeres y niñas 302
6.6.1 Dificultades para la identificación como víctimas de trata 303
6.6.2 Menores de edad víctimas de trata 307
6.7 Otras actuaciones en violencia de género 309
7 Educación y deporte 310
7.1 Educación 310
7.2 Educación no universitaria 311
7.2.1 Escolarización 311
7.2.2 Ayudas educativas 316
7.2.3 Instalaciones escolares 322
7.2.4 Homologación y convalidación de estudios no universitarios 329
7.2.5 Educación Inclusiva. Alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo 331
7.2.6 Servicios escolares complementarios 341
7.2.7 Otras cuestiones relacionadas con la educación no universitaria ... 346

7.3 Educación universitaria 351
7.3.1 Procedimientos de admisión en la universidad 351
7.3.2 Otras cuestiones académicas universitarias....358
7.3.3 Obtención de títulos universitarios oficiales....364
7.3.4 Reconocimiento, homologación y declaración de equivalencia de titulaciones extranjeras....376
7.3.5 Becas y ayudas al estudio 385
7.3.6 Ayudas universitarias para las víctimas de violencia de género....392
7.4 Deporte....394
8 Sanidad 398
8.1 Derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud .401
8.2 Autonomía del paciente, información y documentación sanitaria....407
8.3 Ordenación de prestaciones 410
8.4 Actuaciones en el ámbito de la atención primaria....413
8.5 Actuaciones en el ámbito de la atención especializada....416
8.6 Listas de espera 423
8.6.1 Lista de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas....423
8.6.2 Listas de espera quirúrgicas 425
8.6.3 Lista de espera en implantes de prótesis de mama tras una mastectomía....426
8.7 Respuestas a las recomendaciones del estudio conjunto de los defensores del pueblo sobre urgencias hospitalarias 427
8.8 Estudio sobre la atención al daño cerebral adquirido infantil 430
8.9 Salud mental 434
8.10 Salud pública....439
8.11 Prestación farmacéutica y medicamentos....440
8.11.1 Copago farmacéutico 440
8.11.2 Acceso a los medicamentos y productos sanitarios 440
8.12 Transporte sanitario 442

8.13 Otras prestaciones sanitarias 445

9 Seguridad social y empleo 447

9.1 Seguridad social 451

9.1.1 Campos de aplicación: afiliaciones, altas, bajas 451

9.1.2 Cotización y recaudación 454

9.1.3 Cuestiones de procedimiento sobre las prestaciones 461

9.1.4 Recargo de prestaciones 462

9.1.5 Prestaciones por incapacidades laborales 463

9.1.6 Prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos 470

9.1.7 Prestaciones para el cuidado del lactante 473

9.1.8 Pensiones de jubilación 474

9.1.9 Prestaciones a supervivientes 478

9.1.10 Prestaciones y subsidios por desempleo 481

9.1.11 Seguridad social internacional y reglamentos comunitarios 490

9.2 Empleo 491

9.2.1 Colocación y empleo 491

9.2.2 Formación profesional para el empleo 496

9.2.3 Otros asuntos 507

10 Política social 518

10.1 Sistema de Protección de Menores 520

10.1.1 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo 520

10.1.2 Centros 527

10.1.3 Adopción 528

10.2 Familias numerosas 529

10.3 Personas con discapacidad 533

10.3.1 Valoración discapacidad 533

10.3.2 Atención temprana 540

10.3.3 Limitación de acceso a prestaciones por razón de edad 541

10.3.4 Personas con capacidad intelectual límite....542
10.4 Atención a personas mayores. Centros residenciales....542
10.5 Personas en situación de dependencia....555
10.6 Personas en riesgo y en situación de pobreza y exclusión social....569
10.6.1 Rentas mínimas de inserción....569
10.6.2 Acción social municipal....583
11 Vivienda....590
11.1 Adjudicación de viviendas de protección pública....591
11.2 Ayudas en materia de vivienda....593
11.3 Del riesgo de la exclusion social a la extrema pobreza....594
11.4 Ocupaciones ilegales....595
11.5 Alternativa habitacional en caso de desahucio....596
11.6 Serecho al realojamiento....599
11.7 Venta de vivienda de protección pública a empresas privadas....600
12 Hacienda pública....602
12.1 Tributos estatales....604
12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)....606
12.1.2 Otros impuestos estatales....613
12.2 Tributos cedidos....615
12.2.1 Impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD)....615
12.2.2 Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD)....617
12.3 Tributos locales....619
12.3.1 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)....620
12.3.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)....622
12.3.3 Tasas y precios públicos....624
12.4 Procedimientos tributarios y garantias del contribuyente....626
12.4.1 Derechos de los contribuyentes....626

12.4.2 La obligación de resolver en materia tributaria 627
12.4.3 Uso de las lenguas oficiales por la Agencia Estatal de Administración Tributaria 628
12.5 Procedimiento de revisión. Tributarios económico-administrativos (TEA) ... 631
12.6 Catastro inmobiliario 632
12.6.1 El valor catastral 632
12.6.2 Procedimiento de regularización catastral 635
12.6.3 Procedimiento de subsanación de discrepancias 636
12.6.4 Descripción de las parcelas y titularidad catastral. Coordinación con el Registro de la Propiedad 637
13 Actividad económica 640
13.1 Banca 643
13.1.1 Inefectividad de los servicios de reclamaciones 643
13.1.2 Comisiones asociadas a la cuenta básica bancaria 644
13.1.3 Bloqueo de cuentas bancarias a ciudadanos chinos 645
13.2 Seguros 647
13.3 Registros públicos 648
13.4 Colegios profesionales 649
13.5 Agua 650
13.5.1 Facturación 651
13.5.2 Cortes y restablecimiento del suministro 652
13.6 Energía 653
13.6.1 Cuestiones generales 654
13.6.2 Energía eléctrica 656
13.7 Industria y comercio 660
13.8 Turismo 661
13.9 Consumo 663
13.10 Juego 667
13.11 Gasto público 672

13.11.1 Contratos del sector público 672
13.11.2 Subvenciones 673
13.11.3 Responsabilidad patrimonial 674
14 Comunicaciones y transporte 678
14.1 Comunicaciones 680
14.1.1 Normativa de telecomunicaciones 680
14.1.2 Telefonía fija 680
14.1.3 Telefonía móvil 682
14.1.4 Acceso a internet 683
14.1.5 Administración electrónica 685
14.2 Correos y telégrafos 687
14.2.1 Prestación del servicio postal 687
14.2.2 Operativa del voto por correo 687
14.3 Transporte 689
14.3.1 Transporte urbano 689
14.3.2 Transporte aéreo 692
14.3.3 Transporte por ferrocarril 692
14.3.4 Transporte por carretera 696
14.3.5 Infraestructuras 698
15 Medio ambiente 700
15.1 Derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia 700
15.2 Evaluación de impactos. Licencias municipales 703
15.2.1 Evaluación ambiental de proyectos y autorización ambiental integrada 703
15.2.2 Impacto de las infraestructuras: carreteras, aeropuertos y ferrocarriles 708
15.2.3 Actividades clasificadas 716
15.3 Recursos naturales 718

15.3.1 Protección y conservación de los espacios naturales 718
15.3.2 Montes y vías pecuarias 720
15.3.3 Fauna y flora 720
15.3.4 Minas 729
15.3.5 Aguas continentales 732
15.4 Contaminación 741
15.4.1 Prevención y gestión de residuos. Suelos contaminados 741
15.4.2 Contaminación atmosférica 745
15.4.3 Contaminación acústica 748
15.4.4 Sustancias nocivas y productos químicos 756
15.4.5 Contaminación electromagnética 756
15.5 Bienestar animal 758
16 Urbanismo 761
16.1 PLaneamiento y ejecución 761
16.1.1 Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística 761
16.1.2 Ejecución incompleta de planeamiento. Conservación de las obras de urbanización 764
16.2 Protección y conservación de edificios 765
16.3 Licencias urbanísticas 769
16.4 Participación urbanística y acceso a la información urbanística 771
16.5 Deficiencias en la dotación de servicios 776
16.6 Disciplina urbanistica 778
16.7 Deber de conservación de construcciones y edificaciones 781
16.8 Barreras arquitectónicas 783
16.8.1 Barreras arquitectónicas en el entorno urbano 783
16.8.2 Barreras arquitectónicas en edificios públicos 786
16.8.3 Barreras arquitectónicas en edificios privados 787
17 Administración local 789

17.1 Organización y régimen jurídico de las corporaciones locales 789
17.2 Estatuto de los miembros de las corporaciones locales 790
17.3 Territorio y población 793
17.4 Responsabilidad patrimonial de los entes locales 796
17.5 Servicios 797
17.6 Bienes 798
18 Función y empleo públicos 799
18.1 Convocatorias y desarrollo de los procesos selectivos 799
18.2 Protección de aspirantes durante la gestación, parto y postparto 808
18.3 Bolsas de empleo 813
18.4 Discapacidad y acceso al empleo público 816
18.5 Provisión puestos de trabajo y movilidad 823
18.6 Retribuciones 827
18.7 Prevención de situaciones de acoso 831
18.8 Mutualidades 832
18.9 Clases pasivas 834
18.10 Función pública docente 836
18.11 Otras cuestiones 845
19 El Defensor del pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) 850

DEFENSOR DEL PUEBLO

ww.defensordelpueblo.es