



DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2024



DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2024

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

Anexos al Informe anual

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

Anexos del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)

- A. [Informe del MNP completo](#)
- B. Resoluciones formuladas por el MNP
 - B.1. [Recomendaciones](#)
 - B.2. [Sugerencias](#)
 - B.3. [Recordatorios de deberes legales](#)
- C. [Actuación con tramitación en 2024](#)
- D. [Observación general núm. 1 \(2024\) \(CAT/OP/GC/1\)](#), relativa al artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

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

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

Depósito Legal: M-42266-2012

SUMARIO

Presentación	5
I Contenidos generales	11
1 Datos estadísticos (13) — 2 Resoluciones y su seguimiento (26) — 3 Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo a solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional (29) — 4 Administraciones no colaboradoras (32) — 5 Actividad internacional (33)	
II Algunos temas destacados	35
1 Recursos específicos de salud mental para adolescentes y jóvenes	37
2 La inclusión del alumnado con discapacidad en las actividades y servicios de ámbito extraescolar	46
3 El apoyo a las familias de personas con discapacidad en los ámbitos tributario y social (impacto de la Ley 8/2021)	51
4 La protección de las mujeres mayores víctimas de la violencia de género	56
5 Personas desaparecidas y fallecidas en el trayecto migratorio	62
6 Procedimientos de protección internacional en frontera	67
7 Problemas relacionados con la usurpación de identidad	74
8 Procedimientos de reintegro de prestaciones a beneficiarios en situación de vulnerabilidad	79
9 Aplicación de tarifas distintas a personas empadronadas frente a las no empadronadas, por los mismos servicios municipales	89
10 Registros de demandantes de vivienda pública y acceso a la vivienda	95
11 Las declaraciones e informes de impacto ambiental: el correcto seguimiento de su vigencia y aplicación	105
12 Situación de los servicios ferroviarios de Cercanías	115
13 Procesos de estabilización de empleo público temporal	121
III Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas	131
1 Administración de Justicia	133
2 Centros penitenciarios	143
3 Ciudadanía y seguridad pública	152
4 Migraciones	162
5 Igualdad de trato	175
6 Violencia contra las mujeres	185
7 Educación y deporte	197
8 Sanidad	211

9	Seguridad social y políticas de empleo	222
10	Políticas sociales	233
11	Política social de vivienda.....	246
12	Hacienda pública	260
13	Actividad económica	270
14	Comunicaciones y transportes.....	281
15	Medio ambiente	292
16	Urbanismo.....	302
17	Administración local	312
18	Función pública	323
IV	Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).....	335
V	Actualizaciones del <i>Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos</i>	369
	Anexos (índices).....	377
	Índice completo	381

PRESENTACIÓN

La situación compleja del mundo a la que hacemos permanentemente referencia, desde prácticamente todas las instancias, podría conducirnos a la mera enunciación de los problemas o a la simple descripción de lo que sucede. Pero si nos limitamos a ello, sin que hacerlo carezca de interés, podríamos contribuir a una forma de resignación, con cierta parálisis. Una primera y fundamental manera de afrontar incluso de responder a lo que consideramos que ha de ser mejorable consiste en el cumplimiento de nuestras responsabilidades y en el ejercicio de nuestras competencias. En definitiva, en hacer adecuadamente nuestras tareas.

El informe del Defensor del Pueblo obedece a la necesaria rendición de cuentas de la labor realizada en el año 2024, desde la voluntad de la máxima transparencia, lo que conduce a la entrega en el volumen anual y en el conjunto de información al respecto, accesible en la web de la institución, y que forma parte intrínseca del informe. En dicha información se ofrecen referencias explícitas a contenidos que de este modo facilitan la comprensión y el alcance de lo señalado.

Se trata de propiciar el acceso de los ciudadanos a lo que el Defensor señala respecto de las cuestiones y problemas planteados. Pero a su vez y de modo fundamental permite el cumplimiento de la obligación que la ley del Defensor del Pueblo establece de que «dará cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada en un informe que presentará ante ellas cuando se hallen reunidas en período ordinario de sesiones».

Cabe agradecer en este sentido y mostrar la satisfacción de que, como esa misma ley señala, los poderes públicos que «están obligados a auxiliar con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones», vienen contribuyendo expresamente a que la labor tenga un mayor alcance y eficacia. Mientras, por otra parte, esa respuesta general favorece el que puedan realizarse los requerimientos a quienes son menos diligentes en el cumplimiento de esta responsabilidad.

La celebración de las jornadas anuales del Defensor del Pueblo y las otras instituciones homólogas del Estado español, que tuvieron lugar en Vitoria (XXXVII jornadas de coordinación) a finales de septiembre, versaron explícitamente sobre el

derecho a la buena administración, ante la constatación de que la gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos y de las propias administraciones son claves. Por otro lado, a pesar de la tarea realizada por ellas, los ciudadanos sienten en no pocas ocasiones que se hallan distantes, tal vez no siempre accesibles, no siempre eficientes, y al respecto es imprescindible dar respuesta a la situación. La buena administración es un desafío fundamental para el fortalecimiento y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Y resulta clave para la confianza en las instituciones, que son un factor decisivo para el fortalecimiento de la democracia.

Este informe anual recoge la labor llevada a cabo por el Defensor del Pueblo a lo largo de 2024, muy especialmente a partir de las 34.402 quejas que ha recibido de los ciudadanos y de las 185 actuaciones de oficio emprendidas ante distintas Administraciones públicas, además de las personas que ha atendido de una forma presencial –1.618– o a través de llamadas telefónicas –34.115. Todo ello ha dado lugar a 1.190 Recomendaciones y a 843 Sugerencias, entre otras resoluciones, además de las que ha hecho en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). Todos estos datos se pueden consultar en el primer apartado que sigue a esta presentación.

El informe se compone de cinco partes diferenciadas. En la **primera sección** se ofrecen los datos generales del trabajo de la institución a las que acabo de hacer referencia de una forma resumida: los números de quejas recibidas, las actuaciones emprendidas, las resoluciones formuladas. Se detallan también los medios a través de los cuales los ciudadanos se han dirigido al Defensor (por correo postal, electrónico, por teléfono, etc.), de su procedencia, de los ámbitos más frecuentes de actuación, de las administraciones concernidas, las cuestiones abordadas más frecuentemente, entre otros muchos aspectos. En un anexo digital se puede acceder a una versión más ampliada de todos estos datos estadísticos, en cuadros y gráficos.

No está de más señalar el hecho de que el Defensor del Pueblo responde a todos los escritos que recibe, aunque no todos pueden ser tramitados como queja ante las administraciones. En el apartado de datos de esta sección primera se hacen constar los motivos de no admisión de los expedientes de queja que no cumplen con los requisitos de la ley y las competencias que le son atribuidas al Defensor del Pueblo. En estos casos siempre se da información al ciudadano acerca de a qué instancia pueden dirigirse para encaminar la resolución de sus problemas y toda aquella que puede resultarle de interés a fin de afrontarlos.

Igualmente, en esta sección se encuentran indexados las leyes y los reales decretos que han sido objeto de solicitud de recurso de inconstitucionalidad. Los textos completos

de las resoluciones relativas a estas solicitudes pueden encontrarse en los enlaces del capítulo pertinente, así como en el anexo digital correspondiente.

En la **segunda sección** se destaca –como ya se hizo en los dos informes anuales anteriores– una serie de temas concretos, a fin de poderlos considerar de una forma más específica, la mayoría de ellos ya tratados de una manera u otra por el Defensor anteriormente y que aquí, por su vigencia, adquieren un tratamiento más extenso y detallado. Algunos de estos temas destacados se refieren a cuestiones que tienen que ver con la infancia y la adolescencia (el capítulo 1, «Recursos específicos de salud mental para adolescentes y jóvenes», y el 2, «La inclusión del alumnado con discapacidad en las actividades y servicios de ámbito extraescolar»); otros con la mujer (el capítulo 4, «La protección de las mujeres mayores víctimas de violencia de género»); con las personas con discapacidad (el ya mencionado capítulo 2, sobre el alumnado con discapacidad en las actividades extraescolares, y el 3, «El apoyo a las familias de personas con discapacidad en los ámbitos tributario y social»). Otros capítulos se centran en la protección de personas en situación de vulnerabilidad (el 8), sobre personas extranjeras en España (5 y 6). Y aún otros son temas muy transversales, como la demanda de vivienda pública (10), las declaraciones de impacto ambiental (11) o los servicios ferroviarios de Cercanías (12). Se trata, en fin, de alguna forma de discriminación (9) o de la manera como se aborda el hecho de ser víctima de delitos desarrollados por nuevas tecnologías (el capítulo 7, «Problemas relacionados con la usurpación de identidad»). Según queda dicho, son cuestiones muy distintas y hay que añadir que su ordenación no obedece a una consideración de una mayor importancia, pues en todos y cada uno de los casos se trata de problemas y disfunciones que merecen objetivamente la atención del Defensor.

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

La **cuarta sección** se centra en el trabajo que lleva a cabo el Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), cuyo cometido consiste en supervisar los lugares de privación de libertad en España, de acuerdo con el Protocolo facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Como en años anteriores, en el cuerpo de este informe se recoge un amplio resumen de la actividad del MNP, mientras que en un anexo (accesible

en formato digital en la web del Defensor del Pueblo) se ofrece un texto mucho más detallado.

Finalmente, en la **quinta sección** se aborda la labor relacionada con el *Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos*, informe que respondía a la encomienda realizada por el Congreso de los Diputados al Defensor del Pueblo, en marzo de 2022, y que se había materializado con el volumen entregado a la Presidenta de la cámara, el 27 de octubre de 2023. En los informes anuales anteriores ya se dio cuenta de los avances de ello. Ha sido este año 2024 cuando el Defensor ha expuesto los contenidos de ese informe, primero en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales –siguiendo un debate con los senadores y diputados de esa comisión–, el 15 de octubre, y luego, el 21 de noviembre, ante el Pleno del Congreso de los Diputados en una sesión parlamentaria dedicada expresamente para ello.

En esa quinta sección también se detalla una publicación aparte que ha elaborado este año 2024 para actualizar los contenidos de aquel informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica. Como se dice en esas páginas, sus conclusiones y recomendaciones están pendientes de encontrar la respuesta necesaria que las víctimas vienen demandando desde hace tanto tiempo.

Por último, el informe anual se cierra con un índice detallado de las materias abordadas a lo largo del mismo. Se trata de un índice que no solamente sirve para localizar las cuestiones que pueden interesar en un momento dado, sino que también refleja la gran variedad de temas que ha abordado esta institución este año.

Al respecto cabe añadir que el informe es en realidad mucho más amplio de lo que se encuentra en sus cerca de cuatrocientas páginas. Porque hay que señalar que, como ocurre desde hace unos años, quienes acceden a él en su versión digital puede ampliar los textos y los datos ahí contenidos mediante los enlaces a la web institucional. Así, lo enunciado a lo largo del texto se diversifica con cada enlace, que remite a los textos de 99 Recomendaciones, 128 Sugerencias y 53 Recordatorios de deberes legales. A ello hay que sumar las remisiones, mediante enlace, a los textos completos de las resoluciones relativas a los recursos de inconstitucionalidad solicitados por los ciudadanos —a 13 normas este año. Además, hay que añadir los enlaces contenidos en las páginas dedicadas a la labor del Defensor en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP): 91 fichas de las visitas llevadas a cabo a lugares de privación de libertad (y en el informe completo del MNP, esta cifra se eleva a 218).

De esta forma, el informe se propone ofrecer de la manera más completa posible sus contenidos. Además, hay que considerar que esos enlaces a las resoluciones están actualizados en la web, de manera que quien los consulta accede al estado en que se

encuentra cada una de ellas en el momento preciso de hacerlo –si ha sido aceptada o no por la Administración concernida–, propiciándose así su seguimiento.

También cabe considerar como una parte de este informe anual los dos informes monográficos presentados este año. Ambos se refieren a cuestiones muy importantes y de naturaleza muy distinta a las que el Defensor del Pueblo ha querido prestar una especial atención: la violencia vicaria de género (*Las otras víctimas*) y los problemas derivados de la inclusión financiera (*Servicios bancarios y personas vulnerables*). Los dos informes son referidos en estas páginas y mediante los respectivos enlaces –de nuevo– se puede acceder a ellos (como también desde la web institucional).

Finalmente, este Defensor considera necesario hacer una referencia a las danas que afectaron en la zona de Levante de España, especialmente en una parte de la Comunitat Valenciana, ocasionando la desaparición de tantos seres humanos y dejando una gran cantidad de daños materiales muy graves que afectan a muchos conciudadanos. Dada la proximidad de la fecha, el 29 de octubre, en este informe solo se puede recoger un pequeño reflejo de la magnitud de sus consecuencias. Pero seguiremos atentos a la respuesta que es de esperar de las autoridades públicas, y de ello proseguiremos dando cuenta en actuaciones y en informes sucesivos.

En todo caso, lamentamos expresamente la pérdida de vidas humanas y desde el Defensor del Pueblo manifestamos nuestro afecto y nuestro pésame a los familiares y allegados de quienes fallecieron como consecuencia de esta catástrofe. Y nuestro reconocimiento a quienes en cumplimiento de sus obligaciones y más allá de ellas, han trabajado y trabajan por la reconstrucción de las zonas afectadas.

Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo

1 DATOS ESTADÍSTICOS

En 2024, el Defensor del Pueblo recibió en 2024 un total de 34.402 quejas, inició 185 actuaciones de oficio ante distintas administraciones y atendió personalmente a 35.733 ciudadanos (34.115 de ellos a través de llamadas telefónicas y 1.618 de una forma presencial).

En la tramitación de las quejas y de las actuaciones de oficio, el Defensor del Pueblo formuló este año, ante las distintas administraciones, un total de 1.190 Recomendaciones y 843 Sugerencias. Esas resoluciones se concretaron de la siguiente manera:

- 199 Recomendaciones fueron aceptadas, 22 no aceptadas y 969 estaban en trámite o todavía sin contestar por parte de la Administración concernida en el momento de cerrar el presente informe;
- 196 Sugerencias fueron aceptadas, 56 no aceptadas y 591 estaban en trámite o sin contestar (al cierre del informe).

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

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

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

En términos globales, en 2024 el Defensor del Pueblo gestionó un total de 34.629 expedientes que se corresponden con los tres grupos de clasificación señalados: quejas de los ciudadanos, actuaciones de oficio y solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad o de amparo ante el Tribunal Constitucional.

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

Número de expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso de inconstitucionalidad o de amparo, abiertos durante 2024 y su comparativa con el año anterior			
		2023	2024
Quejas	individuales	31.499	30.287
	agrupadas*	3.427	4.115
	Total	34.926	34.402
Actuaciones de oficio	como Defensor del Pueblo	238	145
	como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	50	40
	Total	288	185
Recursos ante el Tribunal Constitucional	Solicitudes de inconstitucionalidad	380	35
	(normas objeto de solicitud)	15	13
	Solicitudes de amparo	9	7
	Total	389	42
TOTAL	35.603	34.629	

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

Información al ciudadano: presencial y telefónica

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

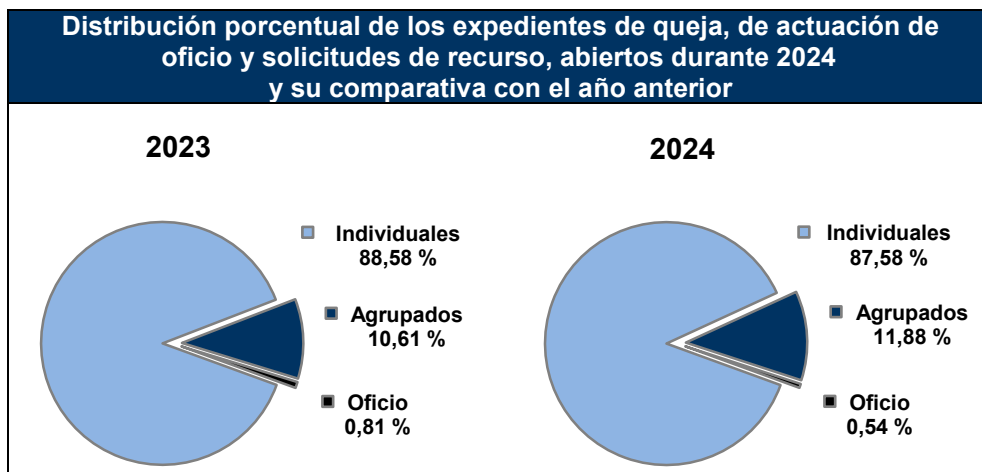
Atención al ciudadano: número de llamadas y visitas recibidas durante 2024, y su comparación con el año anterior			
		2023	2024
Atención telefónica	Consulta de expedientes ya en trámite	10.934	10.008
	Información sobre el Defensor del Pueblo	17.774	17.101
	Servicio de guardia (asuntos urgentes)	7.864	7.006
	Total	36.572	34.115
Atención presencial		1.180	1.618
TOTAL		37.752	35.733

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

Llamadas y expedientes generados en actuaciones de urgencia fuera del horario de atención		
Algunos ámbitos que han motivado esta atención	Atención telefónica	Expedientes generados
Extranjería y protección internacional	83	63
Economía y Hacienda	8	2
Seguridad	4	0
Vivienda	3	1
Política Social	2	2
Sanidad	1	1
Centros penitenciarios	1	1

Tramitación de los expedientes

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



Tiempos medios de contestación de los expedientes

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

Tiempos medios de contestación del Defensor del Pueblo al ciudadano y a las administraciones en 2024 y su comparativa con el año anterior		
TIEMPOS MEDIOS DE RESPUESTA	DÍAS	
	2023	2024
Primera respuesta al ciudadano de admisión, no admisión o petición de datos	54	48
Resolución del Defensor del Pueblo tras la respuesta de la Administración	52	53

Tiempos medios de contestación por la Administración a peticiones de información de expedientes tramitados en 2024 y su comparativa con el año anterior		
ADMINISTRACIONES	DÍAS	
	2023	2024
Administración General del Estado	37	58
Administración autonómica	59	61
Administración local	61	69
Fiscal General del Estado*	67	62
Otras entidades públicas	76	65
Poder Judicial	46	52
Universidades	33	32
MEDIA TOTAL	49	61

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

Distribución de los expedientes de queja

Según su forma de recepción

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

Número de quejas según la forma de recepción en 2024		
VÍA DE ENTRADA	Número	Tanto por ciento
Correo postal	1.669	4,85
Fax	13	0,04
Correo electrónico	11.571	33,63
Presencial	639	1,86
Formulario web	18.729	54,44
Teléfono	1	0
Administración electrónica*	1.780	5,17
TOTAL	34.402	100,00

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

Según su vía de remisión

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

Procedencia de las quejas según la vía de remisión en 2024		
REMISIÓN DE QUEJAS	Número	Tanto por ciento
Presentados directamente por el ciudadano	32.569	94,67
A través de comisionados parlamentarios autonómicos	1.808	5,26
A través de entidades y organismos	25	0,07
TOTAL	34.402	100,00

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

Quejas recibidas a través de los comisionados parlamentarios autonómicos		
PROCEDENCIA	Número	Tanto por ciento
Ararteko (País Vasco)	76	4,20
Diputado del Común (Canarias)	235	13,00
Síndic de Greuges de Catalunya	90	4,98
Valedor do Pobo (Galicia)	187	10,34
Defensor del Pueblo Andaluz	563	31,14
Justicia de Aragón	223	12,33
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	104	5,75
Procurador del Común de Castilla y León	167	9,24
Defensor del Pueblo de Navarra	163	9,02
TOTAL	1.808	100,00

Según su procedencia geográfica

El cuadro que se muestra a continuación recoge la procedencia de las quejas presentadas al Defensor del Pueblo a lo largo de 2024. Conviene destacar el hecho de que estos datos de procedencia indican el domicilio de remisión o de notificación que consta en los escritos de los ciudadanos, por lo que no puede establecerse un vínculo necesario entre los asuntos y problemas planteados, por una parte, y los diferentes lugares y territorios desde donde emite su comunicación el ciudadano, por otra.

Como se puede apreciar, el factor demográfico determina, en gran parte, los resultados numéricos en la distribución geográfica de los expedientes, puesto que de las comunidades autónomas más pobladas se recibió un mayor número de escritos en el Defensor del Pueblo. También hay que tener en cuenta aquí la existencia o no de defensores en algunas de las comunidades autónomas, los cuales pueden recibir quejas relativas a la Administración autonómica.

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

Expedientes de queja por su procedencia por comunidades autónomas durante 2024, y su comparativa con el año anterior				
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	2023		2024	
	Número	Tanto por ciento	Número	Tanto por ciento
Comunidad de Madrid	8.470	24,87	8.031	24,01
Andalucía	4.186	12,29	4.155	12,42
Cataluña	3.208	9,42	3.441	10,29
Comunitat Valenciana	3.973	11,67	3.231	9,66
Castilla-La Mancha	1.605	4,71	1.648	4,93
Canarias	1.734	5,09	1.512	4,52
Castilla y León	1.499	4,40	1.471	4,40
Galicia	1.356	3,98	1.269	3,79
Región de Murcia	869	2,55	872	2,61
Aragón	699	2,05	725	2,17
País Vasco	745	2,19	690	2,06
Principado de Asturias	531	1,56	581	1,74
Illes Balears	604	1,77	566	1,69
Extremadura	464	1,36	439	1,31
Cantabria	333	0,98	374	1,12
Comunidad Foral de Navarra	318	0,93	328	0,98
La Rioja	146	0,43	277	0,83
Melilla	67	0,20	74	0,22
Ceuta	53	0,16	43	0,13
Sin origen territorial específico*	3.196	9,38	3.727	11,14
TOTAL	34.056	100,00	33.454	100,00

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

Clasificación de los expedientes por ámbitos de actuación

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

Expedientes distribuidos por ámbitos de actuación			
ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	Tanto por ciento del total	ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	Tanto por ciento del total
Administración de Justicia	12,1	Impuestos	3,2
Seguridad Social y empleo	9,9	Urbanismo	2,9
Función y empleo públicos	8	Medio ambiente	2,8

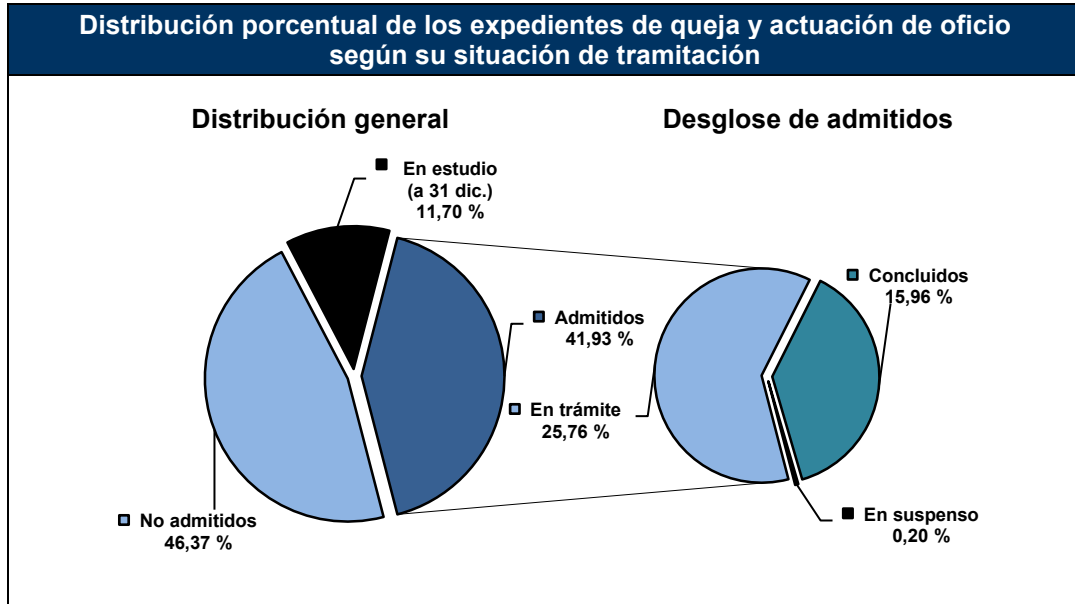
.../...

Asilo	7	Centros penitenciarios	2,8
Migraciones: emigración e inmigración	6,6	Vivienda	2,4
Asuntos de Interior	6,2	Administración local	2
Educación	5,7	Asuntos exteriores	1,8
Actividad económica	5,4	Cultura y otros ámbitos	1,2
Política social	4,2	Igualdad de trato	0,4
Sanidad	4,1	Presos españoles en el extranjero	0,1
Servicios públicos y esenciales	3,8		

Estado de tramitación de los expedientes

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

Situación de los expedientes de quejas y de actuación de oficio								
SITUACIÓN	Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Admitidos								
En trámite	6.166	20,36	2.605	63,30	140	75,68	8.911	25,76
Concluidos	5.202	17,18	303	7,36	16	8,65	5.521	15,96
En suspenso	41	0,14	—	—	29	15,68	70	0,20
Total	11.409	37,67	2.908	70,67	185	100,00	14.502	41,93
No admitidos								
	14.903	49,21	1.134	27,56	—	—	16.037	46,37
Total	14.903	49,21	1.134	27,56	—	—	16.037	46,37
En estudio (a 31 diciembre)								
Iniciados	2.525	8,34	73	1,77	—	—	2.598	7,51
Pendiente de contestación del interesado	1.450	4,79	—	—	—	—	1.450	4,19
Total	3.975	13,12	73	1,77	—	—	4.048	11,70
TOTAL GENERAL	30.287	100,00	4.115	100,00	185	100,00	34.587	100,00



Admisión e inadmisión de los expedientes de queja

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

Expedientes de queja no admitidos	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
No indicios de irregularidad administrativa	3.675
No actuación administrativa previa	3.658
No contestación a la ampliación de datos	2.434
No es competencia del Defensor del Pueblo	1.217
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros expedientes	973
Intervención judicial	584
Resuelto sin intervención del Defensor del Pueblo	400
Conflicto particular ajeno a la Administración	381
No hay queja, solicita información	293
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	239
Renuncia a continuar la tramitación	229
Intervención defensor autonómico	218
No hay queja, envía información	146
Inexistencia de pretensión	86
Carencia de fundamentos	79

.../...

No interés legítimo	73
Plazo superior a un año	72
No actuación de los poderes públicos	45
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	37
No se encuentran fundamentos para interponer el recurso	20
Sentencia firme	20
Perjuicios a terceros	12
Imposibilidad de contactar con el interesado	5
No contestación a defecto subsanable	4
Mala fe	1
Queja anónima	1
Otros motivos de no admisión	1
TOTAL	14.903

Expedientes de actuación de oficio

Además de los datos ofrecidos en el siguiente cuadro, acerca de los expedientes de oficio, en el [anexo A](#) del presente informe (disponible en formato digital) puede consultarse en detalle el listado de las administraciones de destino de estas actuaciones, y sobre los tipos de conclusión de los expedientes finalizados en el año. Por otra parte, el [anexo C](#) recoge el listado cronológico completo de todos los expedientes de actuación de oficio iniciados en 2024.

Expedientes de actuación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración				
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	30	7	7	44
Administración autonómica	70	7	21	98
Administración local	4	2	0	6
Fiscal General del Estado	2	0	0	2
Otras entidades públicas	0	0	1	1
Poder Judicial	1	0	0	1
Varias administraciones	33	0	0	33
TOTAL	140	16	29	185

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

A continuación, se recogen los datos relativos a los expedientes del año 2023 que, en el momento de cierre del informe anterior, todavía no se habían empezado a tramitar por estar pendientes de admisión o no admisión; o expedientes de aquel año o anteriores que

segúan en tramitación en aquel momento; u otros expedientes en suspenso o ya cerrados, que fueron reabiertos por distintas causas (nuevo escrito del ciudadano, o cambio de situación de la cuestión planteada en su momento).

Situación de los expedientes de quejas y solicitudes de recurso que se encontraban pendientes al finalizar el año 2023						
SITUACIÓN	Individuales		Agrupados		Total	
	Núm.	Tanto por ciento	Núm.	Tanto por ciento	Núm.	Tanto por ciento
Admitidos						
En trámite	316	8,68	28	18,67	344	9,07
Concluidos	856	23,51	4	2,67	860	22,69
En suspenso	4	0,11	—	—	4	0,11
Total	1.176	32,30	32	21,33	1.208	31,86
No admitidos						
No admitidas	2.380	65,37	118	78,67	2.498	65,89
Total	2.380	65,37	118	78,67	2.498	65,89
Reaperturas en estudio (a 31 de diciembre)						
Pte. de datos	54	1,48	—	—	54	1,42
Total	54	1,48	—	—	54	1,42
Anuladas						
Anulado	31	0,85	—	—	31	0,82
Total	31	0,85	—	—	31	0,82
TOTAL	3.641	100,00	150	100,00	3.791	100,00

Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios de deberes legales y Advertencias

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

Resoluciones formuladas					
RESOLUCIONES	Aceptadas	No aceptadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Recomendaciones	190	21	659	117	987
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	9	1	174	19	203
Total	199	22	833	136	1.190
Sugerencias	137	56	264	86	543
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	59	—	207	34	300
Total	196	56	471	120	843
Recordatorios de deberes legales**	—	—	—	—	453
como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)	—	—	—	—	11
Total					464
Advertencias**	—	—	—	—	4
TOTAL GENERAL	395	78	1.304	256	2.501

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

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

Recomendaciones por Administración de destino					
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	No aceptadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Administración General del Estado	56	7	149	38	250
Administración autonómica	125	10	293	29	457
Administración local	16	5	368	68	457
Fiscal General del Estado	—	—	—	1	1
Otras entidades públicas	2	—	13	—	15
Poder Judicial	—	—	10	—	10
TOTAL	199	22	833	136	1.190

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

Sugerencias por Administración de destino					
ADMINISTRACIONES	Aceptadas	No aceptadas	Sin contestar	En trámite*	Total
Administración General del Estado	83	22	238	39	382
Administración autonómica	61	9	124	28	222
Administración local	49	23	105	53	230
Fiscal General del Estado	—	1	—	—	1
Otras entidades públicas	2	1	1	—	4
Poder Judicial	1	—	3	—	4
TOTAL	196	56	471	120	843

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

2 RESOLUCIONES Y SU SEGUIMIENTO

Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios de deberes legales y Advertencias

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

En 2024, el Defensor del Pueblo formuló un total de 2.501 resoluciones. Entre ellas, 1.190 Recomendaciones y 843 Sugerencias. En los anexos [B.1](#) y [B.2](#) del presente informe (en el portal web) se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con un enlace a los textos de cada una de ellas. A través del enlace se puede consultar, asimismo, el estado de respuesta por parte de la Administración concernida.

Igualmente, el Defensor del Pueblo formula Recordatorios de deberes legales y Advertencias, que este año han sido, respectivamente, 464 y 4. En este caso se trata de resoluciones de cierre de algunas actuaciones del Defensor del Pueblo, de manera que ya no son susceptibles de ser o no aceptados ni de ser o no contestados por la Administración concernida. Se pueden consultar en los anexos [B.3](#) y [B.4](#).

Seguimiento de las resoluciones

Todas las resoluciones que formula el Defensor del Pueblo son publicadas en su web institucional, de manera que a través de ella se puede conocer el estado actualizado en el que se encuentra cada una de ellas: admitida por la Administración, parcialmente admitida, no admitida o pendiente de respuesta. La búsqueda de cada resolución puede hacerse según el criterio deseado, según la localidad, el tema, o la Administración.

Por otro lado, todos los informes anuales reflejan las resoluciones formuladas cada año, en unos anexos listados según el tipo de resolución y cronológicamente, que a su vez están enlazadas a la web, pudiéndose así comprobar su estado de aceptación actualizado. En esos informes, en el cuerpo del texto, se refleja muy a menudo cómo la institución retoma cuestiones planteadas en años anteriores, que habían sido objeto de resoluciones, aceptadas o no, y que reflejaban situaciones que no acaban de resolverse. Se destacan a continuación algunos de los distintos casos.

Igualmente, los capítulos dedicados cada año a la condición que detenta en Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), así como el informe anual

de ese mecanismo (publicado como anexo), hace un detallado y reiterado seguimiento de sus Recomendaciones, indicando su cumplimiento y reiterando a menudo sus contenidos.

Cabe añadir, además, que muchas Recomendaciones del Defensor del Pueblo no son de cumplimiento instantáneo, ni siquiera resulta posible en un plazo de meses o de pocos años, sino que exigen un esfuerzo constante para una implementación progresiva durante mucho tiempo.

Aceptación y materialización de las resoluciones

Hay que tener en cuenta que la materialización de las Recomendaciones y Sugerencias se lleva a cabo según los criterios de la Administración en cuestión, en ocasiones mediante un trámite parlamentario.

También a través del informe anual se señala que determinadas resoluciones, aceptadas en su momento, no acaban de ser realmente materializadas, o no del todo. Sirva de ejemplo la Recomendación efectuada en 2017 para que se garantizara el ejercicio del derecho a disfrutar de baja de maternidad a las aspirantes a una plaza de empleo temporal incluidas en las bolsas de empleo dependientes de la Administración General del Estado. La Recomendación fue reiterada en 2020 sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de la doctrina del Tribunal Constitucional. La Recomendación fue aceptada ese mismo año, pero posteriormente, la institución ha seguido observando que no se informa de manera clara a las personas beneficiarias de la medida, y así lo refleja en el presente informe, indicando que prosigue con sus actuaciones al respecto (en el capítulo 18 de la sección III).

Un caso relevante en el seguimiento de las resoluciones, que tiene su reflejo en 2024, es la actuación que había hecho la institución en 2002 a la Administración penitenciaria respecto a la meta establecida por la Ley General Penitenciaria, según la cual todas las personas privadas de libertad ocupen una sola celda por interno (dicha ley, de 1976, lo expresa de una forma así de taxativa: «Todos los internos se alojarán en celdas individuales»). Este precepto no ha podido ser cumplido plenamente a fecha de hoy, a pesar de los años transcurridos, dado lo ambicioso de su realización material. La actuación del Defensor del Pueblo en 2002 consistió en una Recomendación para que se procediera a la realización de un estudio científico encaminado a determinar los efectos aparejados al hecho de compartir celda de forma obligada. Esta Recomendación fue aceptada por la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias el 14 de enero de 2003.

El Defensor del Pueblo ha venido haciendo seguimiento hasta 2024 del expediente relativo a esa Recomendación, habiéndose publicado ese año el estudio *Efectos aparejados por el hecho de compartir celda en la población reclusa de los Centros Penitenciarios de la Comunidad de Madrid*, en el cual se hace una mención expresa de aquella Recomendación.

Cuestiones que persisten en el tiempo

Hay una serie de cuestiones que, a pesar de haber sido objeto de Recomendaciones o Sugerencias, incluso habiendo sido aceptadas en su momento, a lo largo del tiempo persisten como problemas que no acaban de solucionarse. Estas cuestiones suelen ser insistidas por el Defensor del Pueblo de un informe anual a otro.

Son los casos, entre otros, de las dilaciones judiciales (que suelen encabezar año tras año el capítulo dedicado a la Administración de Justicia, en ocasiones recopilando actuaciones llevadas a cabo a lo largo de una serie de años); de las convalidaciones de los títulos universitarios extranjeros; de las listas de espera en consultas sanitarias externas y en pruebas diagnósticas y listas de espera quirúrgicas; del procedimiento de la atención al ciudadano a través de citas previas, en distintos ámbitos (objeto de un tema destacado en el informe anual correspondiente a 2023); los retrasos en expedientes de nacionalidad; la necesidad de un mayor número de personal sanitario en los centros penitenciarios y de la obligación de asumir esta competencia por parte de las comunidades autónomas. Todas estas cuestiones aparecen recogidas también en el presente informe anual.

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

El Defensor del Pueblo recibió 42 solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional. De las 42 solicitudes, 35 eran solicitudes de recurso de inconstitucionalidad contra 13 normas distintas (leyes y decretos estatales o autonómicos) y 7 fueron solicitudes de recursos de amparo. En 2024 se interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 17/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad de Madrid.

Solicitudes de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional

A leyes y decretos estatales

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

- Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, solicitado por 30 ciudadanos y entidades ([ver texto](#))
- Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social, solicitado por un ciudadano ([ver texto](#))
- Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, solicitado por dos ciudadanos, uno contra la disposición final cuarta ([ver texto](#)) y otro contra la disposición adicional primera ([ver texto](#))

A leyes y decretos autonómicos

Las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad referidas a leyes y decretos autonómicos en 2024 fueron diez.

- Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, de la Generalitat de Cataluña, solicitado por un ciudadano ([ver texto](#))
- Ley 13/2023, de 30 de noviembre, de Salud Pública de Euskadi, solicitado por un ciudadano ([ver texto](#))

- Ley 3/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Cantabria, solicitado por un partido político ([ver texto](#))
- Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana, solicitado por la secretaria general de una federación y la presidenta de una asociación, respectivamente contra las disposiciones adicionales cuarta y quinta ([ver texto](#)) y el artículo 108 ([ver texto](#))
- Ley 17/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad de Madrid, solicitado primeramente por un ciudadano y posteriormente por otros dos ciudadanos a título particular (una de ellas, además, en su condición de presidenta de una asociación) ([ver texto](#))
- Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, solicitado por un sindicato ([ver texto](#))
- Decreto Ley 2/2024, de 21 de febrero, del Consell, de medidas extraordinarias dirigidas a garantizar la asistencia sanitaria integral y en condiciones de equidad en el Sistema Valenciano de Salud, solicitado por cuatro representantes de federaciones y sindicatos ([ver texto](#))
- Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, solicitado por una asociación ecologista ([ver texto](#))
- Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, solicitado por una asociación ([ver texto](#))
- Ley 5/2024, de 26 de julio, de Concordia de la Comunitat Valenciana, solicitado por los presidentes de tres asociaciones ([ver texto](#)).

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

Solicitudes de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional

El Defensor del Pueblo en 2024 recibió 7 peticiones para interposición de recurso de amparo frente a diversas resoluciones judiciales: 6 del orden jurisdiccional contencioso administrativo y una del orden social. Sin embargo, ninguna de ellas cumplía los requisitos del artículo 44 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, ni

se advertía la concurrencia de una «especial trascendencia constitucional», lo dispuesto en el artículo 50.1.b de la misma ley. Por ello, en todas ellas se resolvió no interponer el recurso que se interesaba.

Dos de ellas fueron inadmitidas por claro incumplimiento de lo establecido del artículo 44 citado (el requisito temporal al pretender recurrir una resolución del año 2011 y el de falta de agotamiento de la vía judicial, al estar pendiente de resolverse un recurso). Otra petición se inadmitió también por falta de agotamiento de la vía judicial previa, si bien, en este caso, se estaba aún en plazo para promover el incidente de nulidad de actuaciones como remedio útil para dar la oportunidad al Tribunal Supremo de remediar las vulneraciones que se le achacaban, informando al interesado en este sentido y remitiéndole a consultar con su abogado.

Las restantes cuatro solicitudes no fueron aceptadas. Dos se habían formulado frente a sendas providencias de inadmisión del recurso de casación por la Sala Tercera del Tribunal Supremo por incumplimiento de los requisitos legales exigidos para su interposición y por carencia de interés casacional, sin haber promovido el incidente de nulidad de actuaciones por la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (derecho al recurso).

Otra se formuló también frente a la providencia de la Sala Tercera, que no admitió el incidente de nulidad de actuaciones frente a su anterior providencia de inadmisión de recurso de casación. Aquí no se entendió que concurriese ni la especial trascendencia constitucional ni la efectiva vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente derecho a la ejecución de sentencias (como se alegaba). El interesado pudo acudir al Tribunal Constitucional, de considerarlo oportuno, estuvo debidamente asistido de letrado y representado por un procurador en las distintas instancias judiciales.

Finalmente, tampoco se estimó la petición de recurso frente a la sentencia de la Sala de lo Social, con sede en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que no había apreciado la vulneración del derecho fundamental de huelga que se alegaba. Se solicitaba a esta institución que actuase en apoyo o como coadyuvante del recurso de amparo que, como afectado y legitimado para ello, también iba a presentar el Comité de Empresa. En este caso, y al margen del cumplimiento de los requisitos legalmente previstos, no se ejerció la legitimación que se ostenta al haber sido ya anunciada la acción ante el Tribunal Constitucional por otro sujeto también legitimado.

4 ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS

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

En el [anexo D](#) de este informe, accesible a través del portal web del Defensor del Pueblo, se recoge la relación de órganos y unidades de las distintas administraciones que en el año 2024 no han dado adecuada respuesta a los requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo. En dicho portal web, independientemente del informe anual, se incluye un apartado de administraciones no colaboradoras. Se pueden consultar ahí las administraciones que se retrasan en contestar al Defensor del Pueblo de dos formas: por un listado en el que las administraciones están clasificadas por Administración General del Estado, Administración autonómica, Administración local, y otras entidades públicas; y mediante un mapa en el que se pueden identificar geográficamente dichas administraciones. Las administraciones que aparecen reflejadas suelen ser ayuntamientos e incluso entidades locales menores. Se conocen las carencias y falta de medios materiales y humanos de los pequeños municipios y las dificultades que les puede plantear recopilar la información requerida. Pero ello no les exime de la obligación de contestar al Defensor del Pueblo.

En el presente año se ha optado por no incluir en este listado las administraciones de municipios de menos de 1.000 habitantes, a fin de ofrecerles más tiempo para la tramitación de su respuesta, dado que dichas administraciones cuentan con unos medios humanos y materiales muy limitados.

5 ACTIVIDAD INTERNACIONAL

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

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

Como INDH, esta institución colabora y ofrece asistencia técnica a instituciones homólogas a nivel global, siendo también un observador crítico en el contexto internacional de los derechos humanos. Este marco legal potencia su independencia y autoridad, permitiéndole no solo actuar dentro de España, sino también participar en foros internacionales, donde puede compartir experiencias, prácticas y fomentar el diálogo y la cooperación transnacional en materia de derechos humanos.

Como INDH española forma parte de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) y de su Red Europea ENNHRI.

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

En 2024, el Defensor del Pueblo ha sido acreditado de nuevo como Institución Nacional de Derechos Humanos de «clase A» ante el Subcomité de Acreditación (SCA) de la GANHRI. Entre sus contribuciones más relevantes se pueden destacar su participación en el Examen Periódico Universal (EPU) de Naciones Unidas o en el informe de Estado de Derecho de la Unión Europea. También, elaboró un informe complementario para el 99 Comité de Derechos del Niño y compareció como INDH en la sesión previa en Ginebra, junto a la sociedad civil en septiembre de 2024. Envío su contribución al Examen Voluntario de España (ENV) de Naciones Unidas, colaboró con el Comité contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa, y contribuyó con la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) en sus

informes sobre «buenas prácticas del Ombudsman y mediadores para garantizar la gobernanza, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos» y el relativo al «papel del estado de derecho y la rendición de cuentas a nivel nacional e internacional en la prevención de los derechos humanos».

En la tabla correspondiente al [Anexo E](#), en formato digital, del presente informe se pueden consultar las principales reuniones en la sede del Defensor del Pueblo, la asistencia o participación de la institución en eventos internacionales, así como los principales informes presentados en el año 2024.

II

Algunos temas destacados

1 RECURSOS ESPECÍFICOS DE SALUD MENTAL PARA ADOLESCENTES Y JÓVENES

La Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud (2022-2026) plantea como objetivo, con respecto a la salud mental en la infancia y en la adolescencia, el desarrollo de programas y protocolos en el ámbito educativo, sanitario y comunitario, de promoción de la parentalidad positiva, incluyendo a las familias en situaciones de riesgo social, evolutivo y psicoafectivo.

En los casos en que aparecen problemas de salud mental, con independencia de su gravedad, existe un consenso generalizado en la sociedad y en la comunidad científica sobre la conveniencia del tratamiento de la enfermedad mental en el medio comunitario, evitando la institucionalización. Este paradigma de atención se positivizó en la legislación española, con la aprobación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

La Organización Mundial de la Salud destaca como buenas prácticas los servicios de salud mental de base comunitaria que están centrados en la persona, orientados a la recuperación y que se adhieren a las normas de los derechos humanos.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por su parte, reconoce el derecho en igualdad de condiciones de todas esas personas a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y compromete a los Estados parte a que adopten medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho y su plena inclusión y participación en la comunidad.

La citada Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud contempla toda una línea de medidas referentes a la atención a las personas con problemas de salud mental, basadas en el modelo de recuperación en el ámbito comunitario (línea estratégica 4). La persona con problemas de salud mental debe ser parte importante de su proceso de recuperación y estar situada en el centro de la atención.

Para ello, en lo que respecta a los niños y adolescentes, la red de servicios de atención en el entorno educativo y los centros sanitarios de atención primaria son fundamentales para prevenir, detectar y tratar, en primera línea, cualquier problema de salud mental que pueda aparecer en edades tempranas.

Asimismo, el enlace con los servicios de salud mental especializados, fundamentalmente la interconsulta con los centros de salud mental infantojuvenil, representa el medio idóneo para abordar los problemas de salud mental más complejos que puedan aparecer.

En determinados casos, el tratamiento adecuado de los niños y adolescentes con un problema de salud mental en fase aguda, que impide el tratamiento ambulatorio, requiere

su ingreso en unidades de hospitalización breve. Para tales supuestos se ha de contar con unidades hospitalarias específicas para menores de edad, con personal especializado para su atención. Debido a la menor incidencia de hospitalizaciones en este grupo de edad, las unidades suelen ser de referencia para varias áreas de salud, si bien la organización de cada servicio público autonómico de salud es diferente en este sentido, en función de la distribución de la población.

No son muy frecuentes las quejas ante el Defensor del Pueblo con relación a la falta de camas para hospitalización de menores de edad en unidades psiquiátricas hospitalarias. Esta institución tiene constancia de que en recientes ejercicios se han aprobado proyectos o se han abierto nuevas unidades de hospitalización infantojuvenil en algunos hospitales generales de diferentes comunidades autónomas (Hospital de Día Infanto-Juvenil en Toledo, Hospital Universitario 12 de Octubre en Madrid, Hospital de Cruces en Bizkaia, Hospital Universitario Vall d'Hebrón en Barcelona y Hospital Universitario Materno Infantil de Gran Canaria, por enumerar algunos).

Algún caso, como es el del Hospital Universitario Central de Asturias (HUCA), ha sido motivo de una queja por los ingresos ectópicos de pacientes de la unidad de psiquiatría infantojuvenil en la planta de pediatría del Hospital Universitario San Agustín (Avilés), al no disponer de suficientes camas para atender una mayor demanda en la unidad de referencia. Esto habría provocado algunas disfunciones, siendo una unidad general, con un personal no especializado para atender a este tipo de pacientes.

Pero la atención a la salud mental infantojuvenil no se ciñe a los medios asistenciales ambulatorios y de hospital de día, o a los dispositivos de hospitalización breve del sistema sanitario, y a los equipos y medios del sistema educativo, cuya descripción excedería el objeto de este informe.

En las comunidades autónomas, bajo diferentes denominaciones, coexisten otros recursos tanto en el ámbito sanitario como en los sistemas de protección de menores y de servicios sociales, que tratan de dar respuesta a necesidades específicas que presentan algunos grupos de niños y adolescentes, y que ofrecen una atención en régimen de residencia o estancia.

Así, en el ámbito sanitario hay algunas unidades de media estancia para pacientes de edad infantojuvenil que precisan un abordaje intensivo clínico y rehabilitador, normalmente después de haber sido atendidos en unidades de hospitalización breve. También en este ámbito existen unidades para la atención al trastorno de la conducta alimentaria tanto en régimen ambulatorio como con internamiento.

Para aquellos menores cuya tutela o guarda asume la Administración, que presenten problemas de conducta (considerando como tales las conductas disruptivas o disociales recurrentes, transgresoras de las normas sociales y los derechos de terceros), cuando

además así esté justificado por sus necesidades de protección y determinado por una valoración psicosocial especializada, se prevé el acogimiento residencial en centros de protección específicos. Aunque en estos centros, de acuerdo con la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, no pueden ser ingresados los menores que presenten enfermedades o trastornos mentales que requieran un tratamiento específico por parte de los servicios competentes en materia de salud mental o de atención a las personas con discapacidad.

Igualmente, existen recursos específicos para menores con discapacidad y enfermedad mental, y para menores que tengan reconocida una discapacidad intelectual y presenten trastorno de conducta, diferentes de los centros para menores con problema de conducta tutelados por la Administración.

Esta variada tipología de centros genera en ocasiones muchas dificultades a los órganos técnicos de las Administraciones públicas que deben realizar las propuestas de ingreso en los diferentes dispositivos, así como una gran angustia tanto en el usuario/paciente como en su familia. Pues no en todos los casos encuentran un recurso adecuado para su tratamiento, ya que no es extraño que en un mismo menor se presente más de una de las condiciones que determinan el tipo de dispositivo en el que ingresar para un período de estancia más prolongada, como puede ser el problema de conducta o de adicciones con algún tipo de trastorno mental, o la discapacidad intelectual y la enfermedad mental.

Dificultades o imposibilidad de asignación de recurso adecuado

En el ejercicio de 2024 se ha producido un cierto incremento de quejas remitidas al Defensor del Pueblo en las que se pone de manifiesto la falta de disponibilidad de plazas en recursos específicos de media estancia para la atención de menores, y en algunos casos jóvenes adultos, que padecen problemas de salud mental, a veces con discapacidad intelectual asociada, y que se beneficiarían de ese tipo de atención, según el criterio de los profesionales que conocen el caso.

Se recogen a continuación algunos ejemplos presentados ante la institución, que pondrían de relieve la incertidumbre a la que se enfrentan los afectados y sus familias, cuando la Administración competente se ha mostrado incapaz de ofrecer una alternativa adecuada o demora demasiado tiempo su respuesta, en algunos casos, por una aparente falta de coordinación entre los distintos ámbitos de gestión concernidos:

- Un grupo de docentes y personal no docente de un instituto de la Comunidad de Madrid trasladó la situación de vulnerabilidad de algunos menores con graves trastornos de salud mental que acuden a centros educativos ordinarios, cuando estos centros no disponen de suficientes recursos y profesionales para atenderles adecuadamente. Esto llega a implicar un enorme riesgo para su

bienestar, su propia integridad y la del resto del alumnado, la del personal docente y la de otros profesionales del centro.

Se describió el caso de un episodio muy violento provocado por un niño de 14 años, que finalmente tuvo que ser conducido por la policía para su ingreso en una unidad hospitalaria. Los docentes señalaron que llegan al centro otros alumnos con trastornos mentales graves, cuya debida atención desborda las capacidades de que disponen. Señalan que estos casos suelen estar asociados a situaciones sociofamiliares graves, que tampoco encuentran la ayuda requerida desde los servicios sociales.

Relataron, finalmente, que muchos de estos alumnos tienen propuesta de ingreso en unidades sanitarias de media estancia, que no se materializan hasta pasado un largo período de tiempo, debido a la lista de espera.

- Una madre, residente en la provincia de Alicante, solicitó la aproximación de su hijo, ingresado en un centro sociosanitario situado en Palencia. El menor presentaba un perfil muy complejo, con retraso mental, trastorno del espectro autista, trastorno obsesivo-compulsivo, trastorno del lenguaje, síndrome de Tourette, 65 % de discapacidad y grado 3 de dependencia, posiblemente agravado por la propia dinámica familiar. Requiere de intervenciones muy específicas y de apoyos continuados y permanentes. En el momento de emisión del informe no se disponía de una plaza residencial adecuada en su ámbito próximo geográfico, y se le había ofrecido, provisionalmente, una plaza en centro de día.
- Una madre, residente en Málaga, señaló que su hijo padece discapacidad intelectual (trastorno del espectro autista) y trastorno grave de conducta. Tiene reconocida una discapacidad del 68 %, así como la situación de dependencia (Grado II), y se encontraba a la espera de que se le asignaran una plaza en un centro especializado adecuado a sus necesidades, desde hace más de dos años.

Explicó en la queja que su hijo acudía a un centro de día, pero el manejo de la conducta en el domicilio resultaba muy difícil y expresaba su desesperación por la agresividad del menor cuando padece una crisis y por las amenazas de daño autolítico que verbaliza. Finalizaba explicando que carece de apoyo familiar, por lo que la situación es insostenible.

- Una madre, residente en Sevilla explicó un caso similar al anterior. Aunque su hijo ya es mayor de edad, la situación se viene prolongando desde hace muchos años. Su hijo padece una discapacidad intelectual y trastorno grave de conducta. Tiene reconocida la situación de dependencia y se encontraba a la espera de

que se le asignara una plaza en un centro especializado. Acude a un centro de día, pero el manejo de su conducta en el domicilio es muy difícil. La madre expresaba su desesperación por las continuas agresiones que padecen tanto ella como su cónyuge y sus otras dos hijas.

- Una madre, residente en Madrid, explicó que su hijo de 16 años, con una discapacidad reconocida del 77 %, afectado de autismo, tiene episodios frecuentes de agresividad contra su familia, lo que ha llevado a la intervención de la policía y el SAMUR, así como al ingreso en la unidad de psiquiatría del Hospital Universitario 12 de octubre.

En este caso, al igual que ha ocurrido en otros similares, la familia, asesorada por los servicios sociales municipales, había solicitado a la entidad pública de protección de menores que asuma la guarda voluntaria urgente del menor, para que pueda ingresar en un centro adecuado. Sin embargo, la solicitud de guarda fue rechazada, dado que no se había valorado que la situación del menor supusiera un desamparo o un incumplimiento por parte de sus padres, ya que estaría relacionado con la discapacidad del menor y no por las circunstancias de sus responsables.

- Una madre, residente en Guadalajara, comunicó la situación de su hija, que, aunque ya es mayor de edad, padece un trastorno del espectro autista que se manifiesta desde su adolescencia. La joven fue derivada, a cargo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a una residencia sociosanitaria de salud mental en la provincia de Ávila. La madre, había solicitado al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) el traslado de su hija a un centro adecuado para tratar la enfermedad que padece. Pasado un tiempo, la Dirección General de Discapacidad le informó de que no constaba ninguna solicitud de ingreso en centro residencial de atención a personas con discapacidad a nombre de la hija de la afectada, lo que sugería que en este caso se había dado una insuficiente coordinación entre los diferentes servicios administrativos.
- Una madre, residente en Collado Villalba (Madrid), relató la situación de su hijo, de 20 años, diagnosticado desde la infancia de un trastorno del espectro autista. En la fecha de presentación de la queja estaba ingresado en la unidad de psiquiatría del Hospital General Universitario Gregorio Marañón. En 2021 comenzó con episodios de alteración grave de la conducta consistentes en heteroagresividad, autolesiones y gritos. Desde junio de 2023 había requerido 5 ingresos en la unidad de psiquiatría, intervenciones por la guardia civil para contención física y traslados por el SUMA 112. Se habían probado numerosos tratamientos farmacológicos sin resultado.

En este caso se pudo constatar que, finalmente, se le había asignado una plaza residencial específica para personas con autismo.

- Un padre residente en Cartagena (Murcia) relató la situación en la que se encontraba su hija, ingresada en la planta de psiquiatría del Hospital Universitario Santa Lucía, de Cartagena, tras varios intentos autolíticos, sin un diagnóstico preciso y rodeada de pacientes de todas las edades, con patologías mentales que se expresan de forma violenta o difícilmente comprensible para una adolescente de 16 años. Había solicitado que su hija fuese derivada a un centro de carácter privado, especializado en la atención a estos pacientes, ubicado en la Comunitat Valenciana.

Del informe de la Administración se pudo constatar que finalmente se había acordado con la familia que la mejor opción de tratamiento era en la Unidad Regional de Media Estancia (URME) del Hospital Psiquiátrico Román Alberca, para acudir desde allí directamente a la unidad infantojuvenil del Hospital Virgen de la Arrixaca (Murcia).

- Una madre residente en Las Rozas (Madrid) se refirió a la situación de su hijo, de 16 años de edad, diagnosticado de autismo, con trastorno grave de conducta, ingresado en el Hospital Puerta de Hierro durante un largo período de tiempo, superior a seis meses.

El hospital informó de que en la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica de Adolescentes, donde estaba ingresado el menor, se realizan actividades psicoterapéuticas y ocupacionales, de las que no se podía beneficiar, por su discapacidad intelectual (Grado III de dependencia, 70 % de discapacidad) y porque es un paciente preverbal, que carece por completo de lenguaje verbal, ni monosílabos, ni tampoco gestos comunicativos convencionales y valoraron la conveniencia de que ingresara en un centro terapéutico específico.

En este caso también la familia solicitó a la entidad pública la guarda voluntaria urgente del menor, que fue rechazada.

Atención a la salud mental con cargo a las prestaciones del seguro escolar

El Defensor del Pueblo ha desarrollado una actuación de oficio sobre la cobertura de las prestaciones sanitarias con cargo al seguro escolar. Se trata de un aseguramiento público específico, creado en los años 50 del siglo pasado, que protege a los estudiantes, menores de 28 años, que cursen estudios oficiales desde el tercer curso de Educación Secundaria Obligatoria (ESO), hasta el final del tercer ciclo universitario, mediante prestaciones sanitarias y económicas, en caso de enfermedad, accidente escolar e infortunio familiar.

Entre los años 2006 y 2020 se traspasaron los medios adscritos a las prestaciones sanitarias del seguro escolar a ocho comunidades autónomas (Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears y País Vasco). En el resto del territorio, la gestión del seguro escolar tanto de la acción protectora sanitaria como de las prestaciones económicas la realiza el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Entre las prestaciones sanitarias se contempla la asistencia médica, la asistencia farmacéutica y los gastos de sepelio. Esto incluye, en su terminología original, cirugía general, neuropsiquiatría, toxicología, tuberculosis pulmonar y ósea, y en determinados casos se pueden otorgar prestaciones de fisioterapia, quimioterapia, radioterapia y cobaltoterapia.

La prestación de atención neuropsiquiátrica del seguro escolar representa en la actualidad aproximadamente el 95 % del gasto total de este régimen de Seguridad Social. Muchas familias, ante la respuesta insuficiente del Sistema Nacional de Salud, bien por falta de recursos o bien por la demora en su acceso, acuden a estas prestaciones para el tratamiento de los problemas de salud mental de sus hijos, si bien las posibilidades de acceso no son las mismas en todas las comunidades autónomas ni el disfrute de estas prestaciones es proporcional al volumen de población estudiantante.

Tampoco todas las familias pueden acceder en igualdad de condiciones a estas prestaciones, toda vez que el importe actual de estancia en neuropsiquiatría, aprobado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), es de 64,72 euros/día, por lo que, debido al elevado importe de estos tratamientos en centros privados, la familia del estudiante tiene que cofinanciar el tratamiento, lo cual resulta prácticamente imposible para las de rentas más bajas.

El Defensor del Pueblo se ha dirigido a las comunidades autónomas que tienen traspasada la acción sanitaria del seguro escolar, así como a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, para ampliar la información sobre la gestión de este seguro.

Algunas consideraciones

La mejora de la atención a la salud mental de los niños, niñas, adolescentes y adultos jóvenes representa, como es sabido, un importante reto. Pero representa también una oportunidad para los sistemas de protección social y de atención sanitaria, ya que, en muchos casos, como señalan los especialistas en la materia, con un adecuado tratamiento a tiempo se podría evitar el agravamiento de las patologías menos severas o la cronificación.

Para el Defensor del Pueblo resulta prioritario el refuerzo de la atención a la salud mental en el medio comunitario, donde el paciente, también el menor de edad, sea protagonista de su recuperación y los profesionales cuenten con el tiempo y los medios necesarios para poder dar una respuesta terapéutica adaptada a las necesidades de cada persona, evitando de esta manera la institucionalización.

Cuando, a pesar de los medios disponibles, la atención ambulatoria deviene insuficiente y se requiere un esfuerzo terapéutico intensivo, esta institución viene observando un paulatino incremento de quejas referidas a la insuficiencia de recursos específicos de media estancia para la atención de menores, y en algunos casos jóvenes adultos, que padecen problemas de salud mental, asociados a discapacidad intelectual o a adicciones, y que se beneficiarían de ese tipo de atención.

Algunos de estos casos son de mayor gravedad y los adolescentes y jóvenes pasan en ocasiones largos períodos de tiempo en unidades psiquiátricas de hospitalización de pacientes agudos, por falta de plazas en recursos específicos para el tratamiento. Además, la complejidad de los perfiles de los afectados complica aún más la asignación de recursos.

El seguro escolar viene facilitando, para algunos de estos casos, y allí donde la Seguridad Social mantiene la gestión de las prestaciones sanitarias, que los estudiantes con enfermedad mental o trastornos de conducta puedan acceder a otros recursos más específicos y de atención multidisciplinar, con los que no suelen contar los servicios autonómicos de salud en su cartera de servicios. Pero, en cualquier caso, hay una limitación de acceso a esta clase de recursos más específicos por motivos económicos, pues los tratamientos más complejos con internamiento requieren la cofinanciación por las familias.

Desde el Defensor del Pueblo se ha de hacer un llamamiento para que las administraciones sanitarias y sociales autonómicas competentes examinen en profundidad las capacidades de que disponen para atender los problemas emergentes y más graves de salud mental en la población infantojuvenil.

En todo caso, parece preciso que todas las administraciones dirijan sus esfuerzos a los siguientes objetivos:

- Disponer de más profesionales y recursos terapéuticos especializados para los niños, niñas y adolescentes, de forma que, ante las primeras manifestaciones de problemas de salud mental, las familias puedan acudir con prontitud y con la suficiente frecuencia a las consultas, con plazos de atención garantizados, sin las prolongadas esperas que se dan en muchas áreas de salud en la actualidad.
- Como complemento a lo anterior, disponer de una oferta asistencial suficiente para abordar los casos más complejos de problemas de salud mental y disca-

pacidad en adolescentes y jóvenes, así como la patología dual y los trastornos de la conducta alimentaria, diseñando y acordando, si es preciso, una red de recursos específicos de referencia autonómica o estatal para la atención a la salud mental infantojuvenil multidisciplinar e intensiva.

- Continuar fortaleciendo la coordinación entre los servicios sanitarios y los de atención social en esta materia.

2 LA INCLUSIÓN DEL ALUMNADO CON DISCAPACIDAD EN LAS ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE ÁMBITO EXTRAESCOLAR

La nueva Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Comisión Europea para el período 2021-2030, tiene como objetivo avanzar en la aplicación de todos los ámbitos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, ratificada por España mediante el instrumento de ratificación publicado el 21 de abril de 2008.

En este contexto, la comisión apoya la intensificación de los esfuerzos destinados a asegurar la participación de las personas con discapacidad en el acceso a las actividades recreativas, el ocio y el deporte, y señala que llevará a cabo un estudio en el que evaluará la implementación del artículo 30 de la convención, que obliga a los Estados partes a «asegurar que los niños y las niñas con discapacidad tengan igual acceso con los demás niños y niñas a la participación en actividades lúdicas, recreativas, de esparcimiento y deportivas, incluidas las que se realicen dentro del sistema escolar».

Según la información publicada por el Observatorio Estatal de la Discapacidad en 2024 con datos correspondientes al curso 2022-2023, la cifra de alumnado valorado con necesidades educativas específicas y que recibe apoyo ascendió a 966.924 en aquel curso 2022-2023, de los que 262.732 (el 27,2 %) correspondían al alumnado con necesidades educativas especiales (ACNEE) asociadas a una discapacidad o trastorno grave (el 15,8 % cursaba educación especial específica y un 84,2 % estaba escolarizado en enseñanzas ordinarias)¹. Dentro de este colectivo, el alumnado con trastornos del espectro del autismo, con un 29,7 %, era la categoría más numerosa, seguida de la discapacidad intelectual con un 26,9 %, y de los trastornos graves de la conducta, con un 26,1 %. El alumnado con discapacidad motora representaba un 5,9 %, el alumnado con discapacidad auditiva un 3,5 %, y visual 1,5 %. Por último, la cifra de alumnos con pluridiscapacidad registrados ascendía a un 4,5 %.

La incorporación prioritaria de este colectivo a las actividades extraescolares y de ocio, sin discriminación y en igualdad de oportunidades, es una demanda constante de los movimientos asociativos que luchan por los derechos de las personas con discapacidad y de las unidades familiares, especialmente de las madres, sus principales cuidadoras.

Para los niños con discapacidad física o intelectual, las actividades extraescolares y los campamentos de verano son doblemente beneficiosos, ya que además de ayudarles

¹ [Observatorio Estatal de la Discapacidad curso 2022-2023](#), documento web, 7 de mayo 2024.

a disfrutar de su tiempo de ocio, mejoran su salud física y contribuyen a generar y fortalecer sus relaciones sociales. Así, por ejemplo, tocar un instrumento musical o cantar son actividades extraescolares recomendadas para los niños con trastorno del espectro autista (TEA) y con trastorno por déficit de atención e hiperactividad (TDAH).

Para las familias son una herramienta fundamental que contribuye a la conciliación familiar y laboral. Sin embargo, las dificultades para acceder a ellas son mayores, debido a la escasa oferta de actividades dentro y fuera del horario escolar, o en períodos no lectivos, adaptadas para alumnos con discapacidad, a los problemas de accesibilidad del entorno en que se realizan, y a la ausencia de monitores cualificados.

El Defensor del Pueblo, en el período al que se refiere este informe, como en años anteriores, ha tramitado diversas quejas relacionadas con la participación de los menores con necesidades educativas especiales en las actividades extraescolares, en los servicios de ampliación de horario escolar y en los campamentos o escuelas de verano.

Actividades extraescolares adaptadas

El concepto de autonomía de los centros docentes establecido por la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), como principio de la actividad educativa, debe ser entendido como la capacidad para tomar decisiones en distintos órdenes de la vida escolar, con el único fin de lograr un óptimo desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, dentro del marco establecido por los principios y fines del sistema educativo, que proclaman la inclusión educativa, así como la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación.

Conforme a dicha ley, los equipos directivos y el profesorado deben estar acordados con el principio de autonomía, de responsabilidad y eficiencia, con el objetivo de mejorar la calidad del servicio educativo. Ello conlleva configurar el proyecto educativo y planificar las actividades docentes, entre las que se incluyen las actividades complementarias y extraescolares, con fines puramente educativos y ajustados a los principios de inclusión y no discriminación.

En este contexto normativo, el hecho de que no exista una norma —estatal o autonómica— que claramente establezca la necesidad de dar atención a cualquier alumno con discapacidad dentro de las actividades extraescolares, no significa que quede al arbitrio de quienes gestionan las condiciones de participación. La educación inclusiva no se ciñe solo al aula, sino también al conjunto de servicios y actividades en las que cualquier alumno pueda participar dentro o fuera del ámbito escolar (aula matinal, comedor escolar, actividades extraescolares, campamentos, ludotecas, etc.), todas ellas decisivas para lograr la plena inclusión de los estudiantes con elevado grado de discapacidad y de dependencia.

Esta responsabilidad, asimismo, ha de ser asumida por la inspección educativa que, como órgano encargado de supervisar la programación general anual y comprobar su adecuación a lo establecido en las disposiciones vigentes, deberá cursar los requerimientos que resulten procedentes cuando constate que las actividades aprobadas por el centro educativo no se adecuan a los principios de inclusión y no discriminación de las personas con discapacidad.

En este sentido, son varias las actuaciones abiertas por el Defensor del Pueblo en 2024 para determinar el alcance de la responsabilidad de la Administración educativa en la exigencia de que, en todas las actividades extraescolares y servicios que se desarrollan en las instalaciones escolares, se cumpla la obligación legal de dotar de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales puedan participar en igualdad de condiciones, y ello tanto si han sido organizadas por el centro educativo como por las asociaciones de familias o entidades locales.

Un caso de incumplimiento, en centros ordinarios de atención preferente a alumnos con necesidades educativas especiales, llevó al Defensor del Pueblo a reiterar una [Recomendación](#), con el fin de recordar a los centros educativos que las actividades extraescolares, aunque tengan lugar fuera del horario lectivo, deben ser congruentes con su proyecto educativo, de modo que se garantice una oferta adecuada para los alumnos de necesidades educativas especiales y dispongan de los recursos materiales y personales necesarios para posibilitar su participación en igualdad de condiciones que otros alumnos.

Con la información remitida en 2024 por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid, se entendió aceptada dicha Recomendación, en la medida en que las autoridades educativas habían dado las oportunas indicaciones para que las actividades extraescolares ofertadas por el centro educativo, incluidas las organizadas fuera del horario escolar por el ayuntamiento, dispusieran de monitores específicos que hagan posible la participación de este alumnado.

El diseño o planificación de las actividades extraescolares debe tener en cuenta a todo el alumnado del centro, incluido aquel que tiene necesidades educativas especiales, que son alumnos del centro a todos los efectos.

Sentado lo anterior tanto la dirección del centro —responsable de la coordinación y coherencia pedagógica—, como el consejo escolar —encargado de aprobar la programación general anual—, en el ejercicio de las competencias que les atribuye la legislación educativa, están obligados a tomar en consideración si las actividades extraescolares propuestas por el equipo docente y por las asociaciones de familias del alumnado (AFAS/AMPAS) son congruentes con los objetivos del proyecto educativo y

existe una oferta adecuada para los alumnos con necesidades educativas especiales, con independencia de quien asuma su gestión directa o indirecta.

Escuelas de verano y actividades de carácter lúdico en períodos no lectivos

Otro de los motivos recurrentes de queja recibidas por el Defensor del Pueblo ha sido el relativo a la participación de los alumnos con necesidades educativas especiales en las escuelas o campamentos de verano, y en todas aquellas actividades recreativas, de esparcimiento y deportivas realizadas fuera del horario escolar o en períodos no lectivos.

Actualmente, algunas de las actividades descritas han quedado incluidas en los proyectos desarrollados en el marco del Plan Corresponsables puesto en marcha por el Ministerio de Igualdad, que abarca todo tipo de actividades de ocio y tiempo libre o educación no formal en horarios no escolares y períodos vacacionales para menores y jóvenes hasta 16 años, a excepción de las actividades extraescolares habituales en períodos lectivos o no lectivos.

Las actuaciones enmarcadas en el Plan Corresponsables son financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (190 millones de euros en 2024) y su gestión ha sido encomendada a las entidades locales, aunque puede derivarse hacia las asociaciones de familias del alumnado, siempre que se ajusten a lo establecido en la Resolución de 10 de mayo de 2024, de la Secretaría de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Dicho plan admite como beneficiarios de los servicios de cuidados a las personas con discapacidad, y exige a las administraciones consignar el «número de menores beneficiarios con discapacidad» en una ficha de datos de impacto y de seguimiento.

Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el apartado 2.1.6 del Manual de instrucciones del plan, está establecido que «no serán subvencionables los gastos relacionados con recursos de atención especializada a dichas personas, tales como contratación de personal especializado o recursos materiales para la atención a necesidades educativas especiales, etc., siendo competencia propia de los departamentos autonómicos de educación, discapacidad y servicios sociales».

El Defensor del Pueblo, partiendo del carácter necesariamente inclusivo con que estas actividades de carácter lúdico deben desarrollarse, entiende que, al margen de cómo haya sido articulada su financiación, las administraciones implicadas deben disponer en todo caso del personal necesario para atender a este alumnado en todos aquellos aspectos no educativos en que pueda necesitar ayuda, y en este sentido ha llevado a cabo diversas intervenciones que han permitido la participación de menores con discapacidad.

A título ilustrativo, cabe mencionar la [Recomendación](#) formulada al Ayuntamiento de Alcantarilla (Murcia), y la posterior actuación seguida ante la Consejería de Educación y Formación Profesional de la Región de Murcia, para que por las administraciones competentes se dotase a los proyectos y actividades municipales desarrollados en el marco del Plan Corresponsables de los recursos personales necesarios, de forma que no resulte segregadora o discriminatoria para ningún niño o adolescente y se garantice su adecuada atención y seguridad personal.

La consejería informó de que se concedieron subvenciones a los 45 municipios de la región, cofinanciadas por el FSE+, dirigidas a la prestación de servicios de conciliación de la vida laboral, familiar y personal para familias con personas dependientes (menores de 12 años o mayores con determinados vínculos familiares), para paliar los efectos producidos por la exclusión en el plan de los gastos para actividades vinculadas al área de necesidades educativas especiales.

Tomando en consideración que uno de los objetivos del Plan Corresponsables es favorecer la conciliación de las familias y que la referida resolución considera criterios de valoración preferente tanto el nivel de renta como las cargas familiares de las personas beneficiarias, no existe duda de que los menores con algún tipo de discapacidad o trastorno de conducta están comprendidos en los servicios y actividades del plan, especialmente si se tiene en cuenta que estas unidades familiares son las que más pueden llegar a necesitar estos servicios, dado el continuo y especial cuidado que precisan sus hijos.

Asimismo, es necesario tener presente que no se trata de una actividad educativa de carácter reglado, sino que se enmarca dentro del conjunto de actividades de ocio y tiempo libre, que se plantean como una forma de apoyo a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar, por lo que no parece que sean exigibles recursos especializados de refuerzo educativo en este tipo de actividades dada su naturaleza lúdica.

El Defensor del Pueblo considera que convendría una definición más precisa en el referido manual de instrucciones de cuáles son los «recursos de atención especializada y personal especializado para la atención a necesidades educativas especiales». Así se podría contribuir a dar una mayor seguridad en la ejecución de los fondos destinados a financiar los recursos personales con que deben ser dotados, en cada caso, estos proyectos, garantizando el acceso de estos menores a las actividades de conciliación del Plan Corresponsables.

3 EL APOYO A LAS FAMILIAS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS ÁMBITOS TRIBUTARIO Y SOCIAL (IMPACTO DE LA LEY 8/2021)

La Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, ha supuesto un paso decisivo en la adecuación del ordenamiento jurídico a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y ratificado por España en abril de 2008.

Según explicita la propia convención, su propósito es «promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad» (artículo 1). La consecuencia práctica de este postulado, en lo que afecta a la capacidad jurídica, se concreta en la obligación de todos los Estados partes de reconocer que estas personas tienen dicha capacidad jurídica «en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida» (artículo 12), de manera que, para que ello sea posible, hay que establecer una serie de medidas de apoyo que –según se precisa– deben ser las pertinentes, es decir, las adecuadas a las necesidades de cada persona.

Siguiendo esta lógica, la reforma legal de 2021 suprimió del ordenamiento jurídico la figura de la incapacitación judicial y, en relación con los mayores de edad, la tutela, la patria potestad prorrogada y la patria potestad rehabilitada. Dichas figuras fueron sustituidas por las medidas de apoyo que cada persona precise para el adecuado ejercicio de su capacidad jurídica, estableciéndose, además, una gradación que prioriza las medidas de apoyo voluntario, la guarda de hecho, la curatela y que, solo excepcionalmente, contempla la curatela representativa.

La eliminación de los términos tradicionales de incapacidad e incapacitación y su sustitución por otros más precisos y respetuosos va más allá de un mero cambio terminológico. La nueva ley ha supuesto un cambio de paradigma que impacta en distintas prácticas administrativas como consecuencia del reconocimiento a las personas con discapacidad como titulares del derecho a la toma de sus propias decisiones.

Ahora bien, dicho cambio de paradigma en modo alguno incluye la pretensión de que los poderes públicos dejen de contemplar las medidas de apoyo de diverso alcance previstas para las propias personas con discapacidad y para sus familias, cuyo fundamento último está en diversos preceptos constitucionales.

Así, desde el punto de vista tributario, la desaparición de la tutela, la incapacitación y la patria potestad prorrogada o rehabilitada ha supuesto la desaparición de diversos beneficios dirigidos a la protección a este colectivo. Y, en el mismo sentido, en el ámbito de la Seguridad Social, se ha limitado el acceso a determinadas ventajas previstas para

las cotizaciones, ya que solo se mantiene la equiparación a una discapacidad en grado del 65 por ciento –que antes se reconocía a las personas con incapacidad legal o bajo tutela– a aquellas personas respecto de las que se haya nombrado un «curador con facultades de representación plenas para todos los actos jurídicos».

No parece que estos efectos hayan sido previstos ni queridos por el legislador, sino que, más bien, resultan ser el resultado de deficiencias en la técnica legislativa o de meros olvidos. De esta forma, las modificaciones introducidas por la Ley 8/2021 han afectado, entre otras, a la normativa fiscal y de protección social. El Defensor del Pueblo ha recibido numerosas quejas en que los familiares han venido expresando su preocupación por la pérdida de diversas ventajas fiscales y sociales que ayudaban a la gestión diaria de las familias afectadas, al haberse convertido las antiguas figuras desaparecidas en curatelas o guardas de hecho, u otras medidas voluntarias de apoyo.

Efectos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

La normativa del IRPF vinculaba la atribución de determinados beneficios fiscales a la incapacitación. Producido el cambio en la referida Ley 8/2021, la Agencia Tributaria (AEAT), con el fin de que estos beneficios no devinieran inaplicables, interpretó que la antigua incapacitación debía asimilarse a la actual curatela representativa y que en este supuesto sí que tales beneficios podían continuar aplicándose. Sin embargo, tal y como se ha mencionado, la nueva regulación de la capacidad jurídica considera la curatela representativa una medida excepcionalísima, por lo que las personas que dispongan de apoyos de otro tipo, en la práctica, se verían privados de los beneficios fiscales que anteriormente disfrutaban, contraviéndose de este modo el espíritu de la ley.

Tras el oportuno análisis de conjunto, el Defensor del Pueblo ha [recomendado](#) a la Secretaría de Estado de Hacienda que se realicen las actuaciones necesarias para que se modifique el texto de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con el fin de mantener la efectividad de la protección a las personas con discapacidad en términos equivalentes a los que resultaban de aplicación antes de la vigencia de la Ley 8/2021.

Esta Recomendación no ha sido aceptada, puesto que la referida secretaría de Estado entiende que la normativa fiscal no debería abordar la extensión a otras figuras de asistencia a la persona con discapacidad, previstas en la Ley 8/2021, en las que no se requiere una intervención judicial, como otras medidas de apoyo de naturaleza diferente a la antigua incapacitación judicial (esto es, figuras respecto de las que la propia Ley 8/2021 no ha llevado a cabo en el orden civil la referida equiparación).

Además, la Administración tributaria arguye que deben tenerse en cuenta los problemas derivados de la actuación dispar de los tribunales, que establecen figuras de asistencia a las personas con discapacidad distintas, a pesar de encontrarse en la misma

situación, y la disparidad de criterios legislativos. Considera que, mientras que en el ámbito fiscal se identifica incapacidad judicial con curatela con facultades de representación, a los mismos efectos en el ámbito de la Seguridad Social se establece un criterio más restrictivo, al exigirse legalmente que las facultades de representación sean «plenas para todos los actos jurídicos».

Como consideración adicional, la Administración tributaria indica que la actual regulación hace posible que el hecho de que exista una mayor o menor necesidad de apoyo en el ejercicio de la capacidad jurídica no ha de ser necesariamente determinado por una autoridad pública, administrativa o judicial, independiente, sino que puede ser establecido por el propio interesado. La Administración se refiere con ello a las previsiones sobre situaciones de guarda de hecho y a las medidas notariales o autoimpuestas en los supuestos en que intervenga únicamente el contribuyente o su familia o en los que el notario se limite a dejar constancia de las medidas de asistencia decididas por el contribuyente sin intervención judicial alguna.

Entiende la Administración que en estas situaciones se vería abocada a efectuar una valoración de las pruebas aportadas por el contribuyente para decidir sobre la pertinencia o no de aplicar un determinado beneficio fiscal. Ello conllevaría, en su criterio, una importante subjetividad e inseguridad jurídica, sin que, dadas las múltiples situaciones que pueden existir, sea posible establecer pruebas tasadas. Esto aumentaría los litigios en una materia en la que los órganos de gestión e inspección de la Agencia Tributaria carecen de competencia y formación técnica, al ser una materia ajena a la tributaria, atribuida a servicios sociales administrativos especializados –lo que, en su criterio, implicaría, además, duplicar los órganos administrativos competentes para valorar la discapacidad– y a órganos especializados de la Administración de Justicia.

Regulación de la Seguridad Social

Cuando en 2015 se aprobó la el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre), su disposición adicional vigésima quinta estableció una asimilación en lo tocante a las disposiciones de dicha norma entre las personas incapacitadas judicialmente y aquellas con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento. Tras la entrada en vigor de la Ley 8/2021, esta disposición resultaba inaplicable, por lo que, mediante el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo (artículo único, apartado 31.1), se dio una nueva redacción a la citada disposición adicional en la que tal asimilación se establecía únicamente a favor de aquellas personas con discapacidad, respecto de las que se haya producido una designación judicial de nombramiento de un curador con facultades de representación plenas para todos los actos jurídicos. En cualquier otro caso, las personas con discapacidad precisarán acreditar su grado de discapacidad mediante certificado emitido por el Instituto de

Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) o por el órgano competente de una comunidad autónoma.

La ponderación del impacto de esta medida sobre la vida de las personas con discapacidad, junto al hecho de que los procesos de valoración de la discapacidad sufren unas demoras considerables –lo que inevitablemente interrumpiría prestaciones y beneficios para las personas antes incapacitadas a las que se les adapte los términos de su capacidad de obrar a la nueva legislación, como esta misma prevé– ha llevado a que el Defensor del Pueblo formule una [Recomendación](#), de forma paralela a la anteriormente citada, a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. En ella se le insta a que se revise, a la mayor brevedad, la disposición adicional vigésimo quinta del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, con el fin de mantener la efectividad de la protección a las personas con discapacidad en términos equivalentes a los que resultaban de aplicación antes de la vigencia de la Ley 8/2021.

La indicada secretaría de Estado ha señalado en su respuesta que no cabe una posibilidad automática de identificación entre el concepto genérico de «medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica» y el concepto establecido de incapacitación. Según entiende la Administración, dichos procesos quedaban reservados a situaciones de importantes limitaciones en la persona discapacitada para el ejercicio de su capacidad jurídica, mientras que, tras la reforma, la adopción de medidas de apoyo puede realizarse en casos de limitaciones leves a la capacidad de obrar de la persona discapacitada, siendo asimismo dichas medidas de apoyo limitadas o reducidas. Tampoco se considera posible una asimilación o extensión de esta previsión al conjunto de todas las medidas contempladas en dicha reforma.

Ante esta situación, y las consecuencias tan perjudiciales que se están produciendo para las personas con discapacidad, el Defensor del Pueblo ha reiterado las mencionadas recomendaciones, solicitado información adicional y, asimismo, ha dado traslado de este problema a la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.

De hecho, no es la presente la primera ocasión en que esta institución ha tenido que poner de manifiesto los problemas prácticos que está ocasionando la aplicación práctica de la Ley 8/2021. Así, en el anterior Informe anual, correspondiente al año 2023, se hizo referencia al problema que tienen los guardadores de hecho para acreditar su condición ante las Administraciones públicas y ante otras entidades, concluyendo con la Recomendación de crear un grupo de trabajo interdepartamental dadas las múltiples implicaciones que hay que considerar con vistas a una reforma.

Todo ello hace necesario, a criterio del Defensor del Pueblo, acometer un análisis multisectorial de las cuestiones prácticas que han surgido tras la modificación normativa llevada a cabo por la Ley 8/2021, para superar los problemas de falta de coherencia en

el modelo de atención social a las personas con discapacidad que no parecen haberse ajustado de una manera eficaz a la nueva realidad normativa.

4 LA PROTECCIÓN DE LAS MUJERES MAYORES VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

El Defensor del Pueblo ha puesto atención en la situación de las mujeres víctimas de violencia de género de cierta edad que tienen especiales dificultades para acceder a los derechos y a los recursos que establece el ordenamiento para poder salir de la situación de maltrato y recobrar sus vidas. Son un grupo especialmente vulnerable de víctimas en las que confluye una doble discriminación por su condición de mujeres y por lo que significa el fenómeno del edadismo.

Se trata generalmente de víctimas que han vivido años de violencia en el seno de sus matrimonios, en situación de dependencia económica respecto del marido o exmarido, y que padecen aislamiento social y familiar por falta de independencia personal.

Las quejas de estas víctimas revelan que padecen una violencia oculta, perpetrada a lo largo de los años, que está socializada y normalizada. Hacen patente el hecho de haber sido educadas para ejercer el rol del cuidado de la familia bajo la sumisión al padre, que es quien aporta los recursos económicos. No son capaces de denunciar a sus agresores y tienen muchas dificultades para salir del entorno violento. Quienes en este contexto consiguen pedir ayuda se enfrentan a servicios y políticas públicas no adaptados a su realidad, porque tienden a partir del presupuesto de una víctima más joven, que sufre una agresión en un momento puntual y que es capaz de afrontar por sí misma una nueva vida y alcanzar su independencia económica. Estas características no se dan en muchos casos en las mujeres mayores de 65 años.

La situación de estas mujeres no suele ser bien conocida. La Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género publicó en el año 2019 un *Estudio sobre las mujeres mayores de 65 años víctimas de violencia de género*, que por razones temporales no pudo tener en cuenta la situación postpandemia. La Estrategia estatal para combatir las violencias machistas 2022-2025, en cambio, sí contempla, en la línea 4.2, medidas específicas destinadas a proteger a las mujeres mayores de 65 años y se compromete a incorporar el enfoque interseccional, incluyendo actuaciones específicas para las mujeres mayores.

Sin embargo, muchas de ellas siguen sin denunciar, por lo que parece que existe una dificultad de acceso de estas víctimas a la Justicia. Además, desde el Defensor del Pueblo se ha constatado que les resulta complicado acceder a las acreditaciones administrativas y a las ayudas económicas previstas en la ley.

El Defensor del Pueblo considera que la perspectiva interseccional de las violencias sufridas por las mujeres mayores debe estar presente en la ley y en las políticas públicas.

Solo reconociendo las dificultades y los impedimentos que deben afrontar es posible acertar en las soluciones para garantizar el acceso de estas mujeres a los recursos públicos, restaurando en lo posible los daños sufridos y recuperándolas para una vida plena, libre de violencia.

Violencia de género económica contra las mujeres mayores

La denominada «violencia de género económica» es padecida muchas veces por mujeres mayores que padecen violencia de género.

El artículo 3 del Convenio de Estambul considera la violencia económica como una modalidad de violencia contra la mujer. Consiste en la privación intencionada, y no justificada legalmente, de recursos económicos a la mujer o el control en la disposición de los recursos comunes o compartidos en el ámbito de la pareja, para asegurar su sumisión y obediencia. En estos casos, el agresor persigue el sometimiento de la mujer, vigilando y limitando su acceso a los recursos económicos comunes, fiscalizando el uso del dinero, ocultando el patrimonio común o engañándola sobre propiedades y bienes compartidos.

La Organización Mundial de la Salud, la Recomendación número 35 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y algunas legislaciones autonómicas (Ley 17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, de la Generalitat de Cataluña) reconocen esta forma de violencia. Es otro modo de vulneración de los derechos humanos de la mujer que implica un sufrimiento psicológico y la coacción o privación arbitraria de su libertad, que afecta a su salud y a su autonomía personal.

El Defensor del Pueblo se ha referido a la violencia económica de género en los informes de 2022 y de 2023 centrada, sobre todo, en el impago de pensiones de alimentos para los hijos e hijas. Pero el concepto incluye otros comportamientos, como el no abono de las cuotas hipotecarias conjuntas, o de los créditos asumidos durante el matrimonio; los impedimentos para que la mujer trabaje o se forme para trabajar; el control de las cuentas bancarias comunes o individuales de la mujer, o la apropiación o destrucción intencional de los recursos económicos de la víctima.

El Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#) que, de acuerdo con sus competencias, adoptase las medidas legislativas que fueran necesarias para que los delitos considerados de violencia de género económica pudieran ser incluidos dentro del amparo de la Ley Orgánica 1/2024, Integral contra la Violencia de Género, ofreciendo la protección por la que aboga el Convenio de Estambul. El ministerio comunicó al Defensor del Pueblo que el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2024 tenía previsto un

anteproyecto de «Ley orgánica de medidas complementarias para reforzar la protección frente a la violencia de género», en la que se incluirían las modificaciones necesarias para que la violencia económica pudiera contemplarse en la protección de la Ley Orgánica 1/2004.

Uno de los problemas más repetidos ha sido el relacionado con los retrasos en la disolución judicial de bienes gananciales. Son casos que afectan, sobre todo, a mujeres mayores, que tardan años en conseguir la ejecución forzosa de sus sentencias de divorcio.

En este sentido, se formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#), para que se adopten las medidas necesarias para resolver estos problemas estructurales y para reforzar los instrumentos con los que cuentan los letrados de la Administración de Justicia para evitar el abuso de derecho de cualquiera de las partes del proceso, cuando ello implique violencia económica contra la mujer.

Para el Defensor del Pueblo, debe replantearse el sistema actual de disolución de la sociedad de gananciales y el reparto de bienes entre los cónyuges, para evitar que sea el propio sistema judicial el que, debido a dilaciones estructurales, contribuya objetivamente —sin pretenderlo— a perpetuar el control del hombre sobre la mujer en determinadas situaciones de dependencia económica.

En esta línea de actuación, esta institución también formuló otra [Recomendación](#), en la que se solicitaba que se estudiase la idoneidad de los sistemas procesales actuales para la disolución de la sociedad de gananciales y que se adoptasen las medidas necesarias para mejorar la identificación, división y atribución de esos bienes, especialmente cuando afecte a víctimas de violencia de género.

Acreditación de la condición de víctima a las mujeres mayores

Otro de los problemas en relación con las mujeres mayores es la falta de denuncia cuando sufren las agresiones. Normalmente estas mujeres ponen fin al maltrato o rompen con el maltratador tras años de violencia, cuando los hijos se han independizado, o su agresor ha fallecido. Esto impide que los sistemas judiciales las amparen durante el tiempo en el que sufren el maltrato y en estos casos, cuando acuden a los servicios sociales para pedir ayudas para subsistir, se descubre una violencia padecida durante años.

El Defensor del Pueblo recibe quejas en las que denuncian que a esas personas se les obliga a pasar por entrevistas y procesos administrativos en los que su edad, su situación de dependencia, sus problemas de salud y movilidad o sus dificultades tecnológicas no son tenidas en cuenta, ni por los protocolos, ni por las redes asistenciales que les atienden. Tampoco se tiene en consideración su poca capacidad

de reciclaje profesional. Los servicios sociales aplican el modelo común de acreditación que está pensado para otro tipo de víctima, laboral y tecnológicamente más capacitada, más activa, y que padece una violencia actual, en el momento en el que se revela su situación.

Igualmente se han puesto de manifiesto problemas importantes en relación con la regulación de los derechos de las víctimas, como el acceso a la Renta Activa de Inserción (RAI) o a las pensiones de viudedad.

En relación con la RAI, el Defensor del Pueblo considera que se ha producido un desajuste entre los límites de edad que establece la ley para recibir las ayudas económicas por ser víctimas de violencia de género y los requisitos de edad en general para la jubilación, que deja desamparadas a las mujeres víctimas entre los 65 años y su edad efectiva de jubilación.

Por ello, [recomendó al Ministerio de Igualdad](#) la modificación del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción (RAI), para permitir que sea solicitada por mujeres mayores de 65 años que, cumpliendo con el resto de requisitos, no hayan cumplido la edad legalmente establecida para su jubilación.

El ministerio aceptó la Recomendación y realizó las actuaciones correspondientes para que la Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) resolviese favorablemente el caso concreto objeto de la queja.

Además, se derogó el citado Real Decreto 1369/2006, que regulaba la RAI, por el apartado 4 de la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, de medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, eliminándose las limitaciones de edad.

En el citado Real Decreto-ley 2/2024 se introduce una nueva disposición adicional 58ª en el Real Decreto Legislativo 8/2015, del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), en la que se regula el subsidio por desempleo para víctimas de violencia de género o sexual, sin imponer edad máxima para su solicitud.

Sobre el acceso a la pensión de viudedad, se planteó ante esta institución el caso de una víctima a la que, tras el fallecimiento de su exmarido, le denegaron la pensión de viudedad porque el documento de acreditación emitido no se ajustaba al modelo común, y no cumplía con el criterio temporal del artículo 220.1 del mencionado real decreto-ley (TRLGSS), ya que, cuando se produjo la intervención de los servicios de atención a la mujer, ella llevaba años divorciada y no había «coetaneidad» entre los malos tratos y la separación, tal y como exige la doctrina del Tribunal Supremo en este tipo de prestaciones.

La Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social aplicó lo dispuesto por el Criterio de Gestión 4/2020, de 18 de febrero, que establecía que para el acceso a la pensión de viudedad de las personas separadas o divorciadas que no son acreedoras de pensión compensatoria, pero que pueden acreditar ser víctimas de violencia de género, había que certificar la concurrencia de tres factores simultáneos: la acreditación de la condición de víctima; que el agresor fuera la expareja de la víctima, y que la violencia se hubiera producido antes o durante la separación o divorcio, es decir una «coetaneidad» de los malos tratos. Faltando uno de estos tres elementos, se debía denegar la prestación.

El Defensor del Pueblo consideró que estos criterios eran perjudiciales para las mujeres víctimas que se separaron o divorciaron antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004, o de la Ley 15/2005 (nueva regulación del divorcio), ya que con anterioridad a estas leyes raramente se menciona la existencia de violencia contra la mujer en las sentencias. Y la violencia psicológica, los malos tratos habituales, el acoso, las amenazas o vejaciones leves tampoco estaban contempladas como delitos en el Código Penal (la reforma del artículo 620 del Código Penal se produjo en la Ley Orgánica 1/2004, artículo 40).

Por otro lado, es bien conocido, tras más de veinte años de vigencia de la Ley Orgánica 1/2004, que la violencia de género entre excónyuges no termina tras la sentencia, y que cuando la pareja tiene hijos en común, la violencia suele extenderse sobre la familia a lo largo del tiempo, de manera persistente y continuada. En estos casos, excluir de la pensión de viudedad a aquellas mujeres víctimas que obtuvieron su divorcio antes de los años 2004-2005 puede ser discriminatorio porque se obliga a probar *a posteriori* que sufrieron el maltrato de sus exmaridos durante su matrimonio.

Sobre este problema, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social](#) para que analizara qué medios de prueba pueden ser admitidos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social para que las mujeres divorciadas antes de la época citada acrediten su condición de víctimas y accedan a la pensión de viudedad de sus exmaridos. Esta institución también formuló otra [Recomendación](#) para que, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, se acuerde el contenido específico de las acreditaciones para estas mujeres que no pueden justificar su condición a través de resolución judicial.

Tanto el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones como el de Igualdad aceptaron las Recomendaciones. De hecho, el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha introducido una Nota Informativa en el Criterio 4/2020, de acuerdo con la cual se admite la acreditación administrativa común como prueba válida para solicitar la pensión de viudedad del artículo 220.1 del real decreto-ley (TRLGSS). Esta aclaración ha sido remitida a todas las direcciones provinciales.

Acceso a los derechos y atención integral a la mujer

El Defensor del Pueblo ha actuado en otras situaciones perjudiciales para víctimas mayores, como la aplicación del mecanismo de segunda oportunidad para reducir la cuantía de las pensiones compensatorias, cuando los exmaridos acceden a la jubilación.

En un caso concreto, la mujer estuvo percibiendo la pensión compensatoria durante años, aunque intentó incorporarse al mercado laboral. Cuando el exmarido se jubiló dejó de pagar la pensión y ella tuvo que iniciar una ejecución forzosa para pedir el embargo judicial de sus bienes. Inicialmente, el marido se benefició de la inembargabilidad de los ingresos correspondientes al salario mínimo (artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). Se solicitó que se aplicara la ley de segunda oportunidad, consiguiendo reducir la pensión compensatoria en un 90 % de su cuantía. Cuando el juzgado de familia conoció esta orden del juzgado mercantil, suspendió el pago de la pensión y la interesada quedó en situación de pobreza.

Para el Defensor del Pueblo las limitaciones legales establecidas para los embargos por deudas, o el mecanismo de segunda oportunidad, no aplican la perspectiva de género y no tienen en cuenta la edad ni las circunstancias de las víctimas, lo que perjudica especialmente a mujeres mayores y resta efectividad a su derecho compensatorio que palía el desequilibrio que soportan tras el cese de la convivencia. Por eso, debería promoverse un régimen más flexible de pensiones que permitiese, como ocurre con los alimentos, que el juzgado modulase el importe del embargo.

Sobre este asunto, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación al Ministerio de Igualdad](#) en la que se pedía una modificación de la Ley 25/2015, de 28 de julio, del mecanismo de segunda oportunidad, incluyendo entre los créditos de los que no puede ser exonerado automáticamente el deudor las pensiones compensatorias fijadas en sentencia y estableciendo los mecanismos que sean más convenientes para que sea el juez en cada caso el que decida, valorando la situación económica cuando se trata de mujeres que dependen económicamente de dicha pensión. Esta Recomendación ha sido aceptada por el ministerio.

5 PERSONAS DESAPARECIDAS Y FALLECIDAS EN EL TRAYECTO MIGRATORIO

Los fallecimientos y desapariciones de personas migrantes en su intento de alcanzar las costas europeas constituyen una tragedia constante desde hace ya algunas décadas. Esta realidad ha resultado especialmente visible durante 2024 en las costas canarias.

La obtención de información estadística sobre las desapariciones ocurridas en este contexto resulta particularmente compleja, lo que dificulta la elaboración de un análisis fiable sobre su incidencia. No obstante, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que, desde que se documentó el primer naufragio con víctimas mortales en España, en 1988, más de 9.000 personas han perdido la vida en trayectos migratorios hacia nuestro país.

Conviene señalar los compromisos adquiridos por todos los Estados firmantes del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, entre los que destacan los siguientes: la necesidad de establecer mecanismos efectivos en respuesta al incremento de las desapariciones en el contexto migratorio; la recopilación e intercambio de información; la identificación de las personas muertas o desaparecidas, y la facilitación de la comunicación con las familias afectadas.

Durante 2024, tanto el Consejo de Europa como Naciones Unidas señalaron la necesidad de garantizar que los protocolos de búsqueda e identificación de personas migrantes desaparecidas y de sus cuerpos contribuyan a atenuar el sufrimiento de sus familiares, así como el establecimiento de principios claros para el intercambio de información forense y la puesta en marcha de canales de coordinación efectiva con las autoridades de los países de tránsito y origen.

Los citados organismos coincidían así en la necesidad de mejorar la respuesta institucional ante el gran impacto socio-económico, psicológico, administrativo y legal que supone para esas familias la ausencia de información sobre el paradero de sus seres queridos, o de documentación que permita certificar sus muertes o confirmar que se ha producido una desaparición.

La actuación del Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo ha continuado las actuaciones iniciadas en años anteriores con los distintos organismos con competencias en la materia. Así, con la Secretaría de Estado de Seguridad se ha realizado el seguimiento de la [Recomendación](#) formulada en 2023, en la que se incidía en la importancia de movilizar los recursos dedicados a la identificación de personas desaparecidas en sucesos con víctimas múltiples y establecer procedimientos que permitan a las familias registrar la desaparición de sus familiares de manera accesible, segura y confidencial. Se recomendó también el nombramiento de un

punto de contacto sobre personas migrantes desaparecidas para facilitar la cooperación necesaria con los países de origen y tránsito.

Además, durante 2024 se iniciaron actuaciones con otros organismos con competencias en la materia. Concretamente, el Defensor del Pueblo formuló una serie de [Recomendaciones](#) dirigidas a la Dirección General para el Servicio Público de Justicia, para que se adopte un protocolo nacional específico de actuación médico forense y de policía científica en la identificación de cadáveres y restos humanos. También recomendó la publicación de una guía de actuación para facilitar la conservación y recogida de información por parte de las personas o entidades que puedan hacer frente al hallazgo de restos humanos en el mar o en el contexto migratorio.

El Defensor del Pueblo recomendó igualmente que se desarrolle una herramienta o base de datos forense a escala nacional, que integre y permita el acceso unificado de los institutos de medicina legal y ciencias forenses, para el registro y rastreo de información relativa a restos humanos de identidad desconocida, incluida la información relativa a los registros de defunciones, y se habiliten mecanismos para facilitar la comunicación entre esta información y la base de datos de personas desaparecidas y restos humanos.

Más allá de los criterios de carácter general marcados por el Instituto Nacional de Estadística, no se han adoptado directrices que fomenten el uso de una terminología común por parte de los citados institutos para la recogida y registro de información relativa a estos hallazgos tanto en el Boletín Estadístico de Defunción como en las diversas bases de datos y registros existentes, lo que también supone una dificultad añadida en ciertas identificaciones y en el seguimiento de esta cuestión. Por ello, el Defensor del Pueblo solicitó que se realicen las gestiones necesarias para promover el uso de una terminología común.

Estas recomendaciones fueron formuladas tras constatar que el tratamiento y registro de restos humanos continúa siendo desigual, ante la inexistencia de una guía específica de actuación para estos supuestos. Los institutos de medicina legal y ciencias forenses no disponen en la actualidad de una herramienta o base de datos común a nivel nacional que permita registrar los casos de restos humanos de identidad desconocida o hacer un rastreo en caso de ser necesario, lo que obliga a la búsqueda individualizada en cada instituto o comunidad autónoma.

De hecho, las dificultades inherentes al proceso de identificación se ven aumentadas en estos casos por el difícil acceso a los registros antropométricos en los países de origen y por la dificultad de obtener muestras indubitadas de familiares de referencia, para un cotejo genético.

En el caso de los cadáveres no identificados en este contexto migratorio, la recogida de muestras y la trazabilidad de los lugares de depósito permitiría que, si en el futuro se realiza una búsqueda que resulte positiva en las bases de datos genéticas, los cuerpos y restos puedan ser puestos a disposición de sus familiares.

Otra cuestión que plantea problemas es la cremación o incineración de cuerpos no identificados, por las implicaciones que puede suponer tanto para el ejercicio de la libertad religiosa como por su irreversibilidad, que impide cualquier posterior gestión identificatoria.

Estas consideraciones se encuentran reflejadas en la Resolución de 4 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Servicios Judiciales, por la que se publica el Protocolo General de Actuación entre el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y los organismos competentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el establecimiento de un procedimiento general de actuación sobre la práctica de la autopsia, depósito, conservación e inhumación de cadáveres no identificados y cadáveres identificados, cuyos cuerpos no sean reclamados, que recoge explícitamente la prohibición de incineración de esos cuerpos.

Por todo lo anterior, el Defensor del Pueblo formuló también una [Recomendación](#) a la citada consejería, para que se adopten las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de lo establecido en el protocolo, a fin de establecer un procedimiento general de actuación en Andalucía sobre la práctica de la autopsia, depósito, conservación e inhumación de estos cadáveres, que recoja explícitamente que, en ningún caso, se podrá incinerar un cadáver no identificado.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, esta institución concluyó las actuaciones iniciadas en su día, tras comprobar que se había puesto en marcha un protocolo de autopsia e identificación específico para personas migrantes fallecidas en su intento de llegar de forma irregular a las islas.

Comunicación con los familiares de las personas desaparecidas

El Defensor del Pueblo destaca la necesidad de mejorar la comunicación por los canales diplomáticos y consulares para facilitar la comunicación efectiva con los familiares de personas desaparecidas y su atención, de modo que se asegure que la información que aporten en los procesos de búsqueda e identificación llega a una base de datos en la que pueda efectuarse el debido cotejo.

A tal efecto, esta institución inició actuaciones con la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares, que continúan abiertas en el momento de elaboración del presente informe.

Así, ha solicitado que, en caso de no existir, se valorase el posible establecimiento de un canal, a través de las representaciones consulares, que permita a aquellas personas de otros países que no puedan desplazarse a España, aportar la información necesaria para el inicio de un procedimiento de búsqueda (incluida la solicitud de búsqueda y la aportación de muestras de referencia para estudios genéticos), su traslado a las autoridades competentes y la provisión de información sobre su desarrollo. La Administración consular consideró que esto no se encuentra previsto dentro del marco normativo que regula las funciones consulares y que no están dotadas de los medios que serían necesarios para el desempeño de estas funciones.

Asimismo, en su respuesta, la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares informó de que no cuenta con ningún procedimiento o mecanismo para asistir a personas de nacionalidad extranjera cuyos familiares, también extranjeros, hayan desaparecido en España o en el trayecto migratorio hacia este país.

Señala, además, que, en cualquier caso, los familiares pueden dirigirse a sus propias autoridades para presentar una denuncia policial, que será canalizada por las vías de cooperación policial internacional, o una solicitud de paradero, para que sean sus embajadas acreditadas en España las que realicen las gestiones.

A juicio del Defensor del Pueblo, la citada respuesta no toma en cuenta en su totalidad los principios que han de guiar la acción del Estado en el exterior. La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, establece la necesidad de poner en marcha líneas estratégicas de acción exterior.

Conviene destacar que la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 consolida la protección y la promoción de los derechos humanos como elemento distintivo y definidor de la acción exterior española y encomienda a la Administración el mandato de reforzar la diplomacia humanitaria, en línea con el compromiso de España con el multilateralismo eficaz e inclusivo.

La labor consular se erige como uno de los pilares fundamentales tanto de la acción exterior como de la política exterior de España, para lo que se señala la necesidad de alinear medios e instrumentos, de acuerdo con las prioridades definidas en la misma.

En este marco, en 2023 se aprobó la primera Estrategia Española de Diplomacia Humanitaria, la cual recoge en su eje 14, dedicado a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad, el compromiso de emprender iniciativas internacionales coordinadas y de apoyar las tareas de localización de personas desaparecidas durante los procesos migratorios. Para la implementación de este objetivo, la estrategia no solo prevé la inclusión sistemática de la diplomacia humanitaria en el diálogo político y las consultas bilaterales, sino también en el trabajo de las representaciones en el exterior, particularmente en los contextos humanitarios donde se despliega la acción humanitaria

española, promoviendo para ello el refuerzo de la coordinación interna con el resto de los organismos implicados.

Al tiempo de la elaboración de este informe se ha solicitado información complementaria al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de cuya valoración se dará traslado en el próximo informe anual.

6 PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN FRONTERA

El año 2024 ha finalizado con 167.366 nuevas solicitudes de protección internacional. De ellas 7.382 se formalizaron en frontera, frente a las 3.386 correspondientes a 2023. A pesar de este incremento, el número de solicitudes que se tramitan en los puestos fronterizos es aún muy reducido en comparación con la cifra total, que se nutre esencialmente de las solicitudes presentadas en el territorio, en los centros de internamiento de extranjeros y, en menor medida, en las embajadas en los casos de reagrupación familiar.

Entre las principales nacionalidades que han solicitado protección internacional en España se encuentra la colombiana, venezolana y peruana. En su conjunto suponen 116.701 solicitudes, cuyos nacionales debieron utilizar mayoritariamente la entrada por puesto fronterizo aéreo si bien en su mayor parte cursaron su solicitud en el territorio.

Las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en el Puesto Fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, tras las quejas recibidas y las visitas realizadas, han puesto de relieve, un año más, la necesidad de mejorar sus instalaciones, así como los procedimientos de protección internacional que allí se sustancian.

La grave situación detectada puso de manifiesto la necesidad urgente de adoptar medidas estructurales que aborden el registro y formalización de las solicitudes, las condiciones de acogida, las garantías procedimentales y el acceso a la tutela judicial efectiva de las personas solicitantes de protección internacional.

Si bien los datos oficiales no diferencian las nacionalidades por lugar de presentación, a lo largo de 2024 hubo un incremento de personas procedentes de Kenia, mayoritariamente somalíes y senegaleses, lo que motivó la decisión de las autoridades españolas de imponer a dichas nacionalidades un visado de tránsito aeroportuario. La citada exigencia impide en la práctica el acceso a la protección internacional en España.

Procedimiento en frontera

La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, establece un procedimiento específico para las solicitudes presentadas en puestos fronterizos, que incluye la no admisión de la solicitud o la denegación, en la mayoría de los supuestos.

El procedimiento de solicitud y, en su caso, la petición de reexamen, implican la permanencia en ese puesto fronterizo durante su tramitación. Cuando el número de personas que inician el procedimiento es elevado, las demoras en la formalización y tramitación de las solicitudes prolongan la estancia en unas dependencias habilitadas

para atender a un número limitado de personas y, en consecuencia, no adecuadamente dotadas para situaciones como la indicada. Entre las personas que allí han de permanecer se encuentran perfiles en situación de vulnerabilidad, incluidos menores de edad.

La Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, establece que se entenderá por «solicitante» a un nacional de un tercer país o un apátrida que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya adoptado una resolución definitiva. Dicha definición se aplica plenamente a las solicitudes presentadas en la frontera. Por su parte, la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, incluye igualmente las solicitudes presentadas en frontera en su ámbito de aplicación.

La Agencia de Asilo de la Unión Europea, al analizar la jurisprudencia, recuerda que, dado que los nacionales de terceros países y las personas apátridas que hayan expresado su deseo de solicitar protección internacional deben ser considerados solicitantes a todos los efectos, han de cumplirse respecto a ellos las obligaciones correspondientes y permitirles el acceso a los derechos contemplados en las directivas. Y en el ámbito que aquí se trata, es especialmente necesario tener presentes las garantías establecidas respecto a la obligatoriedad de atender la situación específica de las personas vulnerables y la necesidad de una evaluación temprana de las necesidades individuales de acogida y de las garantías procedimentales.

En atención a los estándares tanto internacionales como de la Unión Europea que resultan aplicables, las autoridades nacionales tienen la obligación de establecer unas condiciones dignas, incluso en situaciones de internamiento, así como de velar por su salud tanto física como psíquica.

Privación de libertad de las personas solicitantes de protección internacional

En el momento de elaboración de este informe continúan abiertas las actuaciones iniciadas con la Dirección General de la Policía y con la Fiscalía General del Estado por las condiciones de privación de libertad en las salas del puesto fronterizo.

El Defensor del Pueblo formuló dos [Recomendaciones](#) a la citada dirección general para que se proceda al registro de las solicitudes de protección internacional en el plazo máximo de tres días desde su solicitud, pudiéndose ampliar este plazo a diez días, cuando una solicitud simultánea de protección internacional por parte de un gran número de nacionales de terceros países o apátridas haga muy difícil en la práctica respetar el plazo más breve previsto con carácter general.

En su respuesta, el referido centro directivo comunicó la aceptación de la Recomendación que se incorporará en una adenda a la instrucción conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y la Subsecretaría del Interior, que desarrolle las solicitudes de protección internacional en frontera.

Asimismo, el Defensor del Pueblo recomendó la notificación inmediata a los letrados de todas las resoluciones que afecten a las personas bajo custodia policial en las salas de inadmitidos y rechazados, así como a estas, en especial las que hacen referencia a su privación de libertad y a los procedimientos de protección internacional e inadmisión en el territorio nacional. En este caso, en su respuesta, la Administración considera que la asistencia letrada está ya plenamente garantizada, así como la notificación de todas las resoluciones a la persona interesada y su asistencia letrada.

La prolongación de la privación de libertad en las salas de un puesto fronterizo es una cuestión que preocupa tanto al Defensor del Pueblo como a la fiscalía. A este respecto, también es necesario destacar que las condiciones de los centros de internamiento de extranjeros son, por lo general, mejores que las de las salas de asilo y rechazados de los aeropuertos, ya que estas no están pensadas ni preparadas para privaciones de libertad más allá de algunas horas o, a lo sumo, pocos días.

De la misma forma, es necesario corregir la posibilidad de privar de libertad indefinidamente a una persona en un aeropuerto cuando solicita protección internacional y esta no se formaliza por la dificultad temporal de la Administración competente. Es esta una posición también compartida por el ministerio fiscal.

Para estas dos situaciones, la Fiscalía General del Estado entiende necesaria una reforma legislativa.

Condiciones de acogida de las salas

En el pasado informe anual ya se dio cuenta de las resoluciones remitidas a la Secretaría de Estado de Migraciones y a la Dirección General de la Policía, tras las dos visitas realizadas en 2023.

En 2024 el Defensor del Pueblo visitó nuevamente las salas en dos ocasiones, en los meses de enero y junio. La institución constató que a un número significativo de personas se les había autorizado la entrada excepcional por razones humanitarias y se les entregaba un registro de manifestación de voluntad. Sin embargo, los problemas para la formalización de la solicitud de protección internacional, en la provincia asignada por la Secretaría de Estado de Migraciones para su acogida, se centraban en la falta generalizada de citas.

Por lo anterior, se sugirió a la citada secretaría de Estado el establecimiento de un canal específico con la Dirección General de la Policía para que estas personas pudieran formalizar su solicitud, una vez que eran trasladadas al recurso de acogida.

Respecto a las condiciones de acogida en el puesto fronterizo, se reiteró a la Secretaría de Estado de Migraciones la necesidad de establecer una mejor coordinación con la Dirección General de la Policía, la Oficina de Asilo y Refugio y Aena, con el fin de garantizar las previsiones contenidas en la ya mencionada directiva de acogida.

En su última respuesta, la secretaría de Estado se limita a trasladar la propuesta de informe realizada por la entonces Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional, que indica que las cuestiones expuestas exceden de su competencia.

Sin embargo, cientos de personas que habían manifestado su voluntad de solicitar protección internacional, y algunas otras que ya la habían formalizado, se encontraban en condiciones inaceptables de hacinamiento e insalubridad en las instalaciones aeroportuarias.

En la primera de las visitas realizada por esta institución en 2024, las mujeres y algunos menores habían sido trasladados a una sala de la terminal 2 que carecía de las condiciones necesarias para cumplir su función, aunque en la realizada en el mes de junio se comprobó que las salas de la terminal 2 no permanecían en uso. Dichas instalaciones cuentan con una sala de mujeres y niños que estaba lista para ser utilizada, aunque se observaron serias carencias en la limpieza. La sala de hombres aún no estaba habilitada, no se había procedido a la limpieza y no habían llegado todas las literas y colchonetas previstas.

Ambas salas carecen de ventanas, no tienen luz natural ni existe la posibilidad de salir al exterior, no disponen de cabinas telefónicas que permitan garantizar la comunicación de las personas allí alojadas, no hay zonas comunes con mesas y sillas donde permanecer, y tampoco hay espacio suficiente para que se instale un puesto de control ni oficinas para los efectivos de Cruz Roja y para los trabajadores sociales que provee Aena. Por todo ello, el Defensor del Pueblo concluyó que su uso debiera ser excepcional y limitarse a momentos de sobreocupación.

En junio, las condiciones de las salas de la terminal 1 eran similares a las de la anterior visita, si bien el nivel de ocupación era menor y no había nadie durmiendo en colchonetas en el suelo. Los aseos de la sala de asilo no tenían un nivel de limpieza adecuado y varios se encontraban fuera de servicio.

En la terminal 4 apenas había distinción entre la sala de asilo y de inadmitidos. Se apreciaron algunas mejoras respecto de la visita anterior. Solo se alojaban mujeres y

niños en el momento de la visita. Sin embargo, no había un espacio adaptado ni materiales de juego para los niños.

En las entrevistas realizadas por esta institución durante esa última visita las quejas respecto de la comida facilitada fueron continuas tanto por la cantidad como por su calidad. Esto supone un problema especialmente para las personas enfermas, mujeres embarazadas y los menores de edad, que necesitan un tipo de alimentación adaptada. Además, la falta de máquinas de cambio de moneda impide el acceso a las máquinas de venta automática.

La carencia de material de higiene básico o la imposibilidad de contactar con el exterior, ya que no se autoriza el uso de teléfonos móviles y las cabinas de teléfono habilitadas no permiten llamadas al exterior, fueron otros motivos de recurrentes de quejas.

A la vista de la situación observada, el Defensor del Pueblo ha reiterado una vez más a la Secretaría de Estado de Migraciones que ejerza las labores de coordinación que le corresponden, en el ejercicio de la competencia que tiene atribuida para la elaboración y desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. Y en lo que en concreto aquí interesa, en la planificación, desarrollo y seguimiento del sistema de acogida en materia de protección internacional y temporal.

Dificultades de acceso a las plazas del sistema de acogida

Las solicitudes de protección internacional, como se ha indicado al inicio de este apartado, se incrementaron el pasado año. Sin embargo, el sistema de acogida no se ha ajustado a este aumento y, en el caso de Madrid, se ha comprobado a través de las quejas recibidas por esta institución que no hay plazas suficientes para las personas cuya solicitud se admite a trámite en el puesto fronterizo de Barajas, ni siquiera para aquellas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

El Defensor del Pueblo dio traslado de esta situación a la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional en varias ocasiones durante el pasado año. Observa con especial preocupación la existencia de personas especialmente vulnerables y familias con menores que quedan desprotegidas durante semanas, y ello a pesar de que la normativa común europea en este ámbito declara que la atención a personas con necesidades particulares debe ser una prioridad de las autoridades nacionales. Además, los Estados deben velar por garantizar el cumplimiento íntegro de los principios del interés superior del menor.

En línea con dicha normativa, el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, recoge entre los principios de actuación el interés superior del

menor y dispone que las madres solas con hijos menores de edad, al igual que otras personas en situación de especial vulnerabilidad, requieren un tratamiento diferenciado.

Más allá de estos supuestos, la legislación establece que se proporcionará a las personas solicitantes de protección internacional, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad. La aludida norma reglamentaria planteó una reforma del sistema para incrementar su eficiencia en la provisión de los servicios de acogida. Para ello se optó por un nuevo modelo de colaboración con entidades, a través de un sistema de acción concertada, adicional a los servicios de acogida gestionados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de forma directa e indirecta –mediante fórmulas contractuales–, así como los que, con carácter excepcional, se dispongan para la atención a situaciones de urgente necesidad y a circunstancias de vulnerabilidad.

Durante el pasado año, la citada dirección general ha reconocido en varias ocasiones que el Sistema de Acogida se encuentra actualmente en una situación de plena ocupación, con una importante lista de espera y con dificultades para atender a situaciones de especial vulnerabilidad.

El Pacto Europeo de Migración y Asilo

Tras una dilatada y tortuosa negociación, los instrumentos jurídicos del Pacto Europeo de Migración y Asilo entraron en vigor el 11 de junio de 2024 y serán de aplicación a partir del 12 de junio de 2026. El 12 de junio de 2024, la Comisión Europea presentó un plan de ejecución común a todos los Estados para su implementación. En el caso de España, el plan fue presentado el pasado mes de diciembre.

Las previsiones del pacto adquirirán especial relevancia en los puestos fronterizos respecto de la normativa de procedimientos y la acogida de los solicitantes de protección internacional. Además, las principales novedades se centran en un nuevo sistema de control por el que se introduce el triaje (*screening*) en las fronteras exteriores.

Este procedimiento se utilizará para los nacionales de terceros países que, sin cumplir las condiciones de entrada, hayan cruzado la frontera exterior de forma no autorizada o hayan solicitado protección internacional durante las inspecciones fronterizas. En aquellos casos en los que las citadas solicitudes sean denegadas, se aplicará un procedimiento fronterizo de retorno.

En todo caso, se establece una obligación de registro de la solicitud de protección internacional y la aplicación de las normas comunes para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Esta obligación incluye un análisis preliminar de la vulnerabilidad por parte de personal especializado. Así se pretende detectar si el

solicitante podría ser una persona apátrida, vulnerable o víctima de torturas u otros tratos inhumanos o degradantes, o presentar necesidades especiales. A efectos del examen de dicha vulnerabilidad, las autoridades encargadas de efectuar el triaje podrán estar asistidas por organizaciones no gubernamentales y, cuando proceda, por personal médico cualificado.

Asimismo, cuando existan indicios de vulnerabilidades o de necesidades especiales en materia de acogida o procedimentales, deben recibir asistencia en instalaciones adecuadas a su situación. En el caso de las personas menores de edad, el apoyo se prestará de una forma adaptada a su edad, a través de personal formado y cualificado, en cooperación con las autoridades competentes en protección de menores.

Se determina igualmente la obligación de establecer un mecanismo de seguimiento independiente del cumplimiento del Derecho internacional y de la Unión Europea.

Las medidas de implementación del pacto conllevarán importantes modificaciones legislativas y la Administración se verá enfrentada a importantes desafíos que precisarán de medios suficientes materiales y personales que hagan posible garantizar el cumplimiento de las obligaciones relativas al acceso a la protección internacional, en especial el principio de no devolución, y de los derechos fundamentales.

Es importante no perder de vista que la posición geográfica de España constituye un elemento diferenciador en relación con la mayoría de los Estados miembros. En 2024, llegaron a España 63.970 personas por puestos fronterizos no habilitados marítimos y terrestres, entre ellos niños y niñas solos. Resultará necesario, por tanto, establecer mecanismos ágiles que identifiquen las circunstancias individuales de vulnerabilidad que concurrieran y su derivación a recursos de acogida que tengan en cuenta esta cuestión. En el caso de los menores, será imprescindible, además, una mejor coordinación con los servicios de protección de menores.

Asimismo, el nuevo sistema de control, el procedimiento de tramitación de las solicitudes de protección internacional en frontera y, en caso de denegación, la ejecución del retorno, debe garantizar la asistencia jurídica especializada y el acceso a la tutela judicial efectiva.

Por último, dado que la detención de personas solicitantes de protección internacional solo se contempla en determinadas circunstancias, la Administración está obligada a prever medidas alternativas a la detención y, en su caso, los recursos de acogida habilitados a esos efectos.

7 PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA USURPACIÓN DE IDENTIDAD

El Defensor del Pueblo, ante la recepción de quejas presentadas por ciudadanos que habían sido víctimas de la utilización de datos personales para el uso fraudulento de su identidad (los delincuentes fingen ser otras personas, cuya identidad han suplantado apropiándose de sus documentos para cometer delitos, generalmente de tipo económico), inició en su momento una actuación ante la Secretaría de Estado de Seguridad y ante la Fiscalía General del Estado. En ella daba traslado de la necesidad de establecer algún sistema o protocolo de coordinación entre las autoridades policiales y los órganos judiciales, de tal manera que no se llegasen a iniciar los procedimientos judiciales una vez constatada la existencia de las denuncias formuladas y de las numerosas decisiones de sobreseimiento recaídas en la gran mayoría de los procedimientos judiciales que se pueden tramitar por toda la geografía nacional, de tal forma que se evite el peregrinaje judicial al que están sometidos los ciudadanos que son víctimas de este tipo de delincuencia.

La utilización fraudulenta de datos personales alcanza incluso a la firma digital, como se ha constatado en una queja recibida en el Defensor del Pueblo.

En la Fiscalía General del Estado existe un órgano específico, la Unidad de Criminalidad Informática, que, con la colaboración de las fuerzas y cuerpos de seguridad, trata de paliar la situación que genera la presentación de denuncias por hechos relativos a la usurpación de identidad, a través de los que se denominan «expedientes de coordinación», con los que se trata de favorecer la acumulación en un único procedimiento de las denuncias derivadas de los efectos parciales en el territorio de una misma actividad delictiva.

El 26 de abril de 2024 tuvo lugar, en el Defensor del Pueblo, una reunión para analizar el fenómeno de los delitos cometidos mediante la suplantación de la identidad. Participaron en ella representantes de la Unidad Especializada en Criminalidad Informática de la Fiscalía General del Estado; del Grupo de Ciberinteligencia Criminal de la Unidad Técnica de Policía Judicial (UTPJ) de la Guardia Civil; de la Unidad Central de Ciberdelincuencia del Cuerpo Nacional de Policía; del Departamento de Conducta de Entidades del Banco de España; de la Agencia Española de Protección de Datos, y del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC).

La reunión se realizó al objeto de disponer de los puntos de vista de las administraciones competentes ante la recepción de quejas sobre usurpación de identidad y estafas en internet. Se centró en conocer con detalle, mediante la aportación de las opiniones de los profesionales invitados, cómo se están produciendo las estafas

mediante la suplantación de identidad para determinar tanto medidas preventivas que eviten que sucedan tales estafas como medidas reactivas que permitan a los ciudadanos afectados defender mejor sus derechos.

Al margen de otras consideraciones que se suscitaron en la reunión, como es la posibilidad de tipificar en el Código Penal el delito de suplantación de identidad en el ámbito digital, una de las cuestiones que se puso de relieve es que, si bien hace un tiempo las estafas se producían con documentación robada al ciudadano, con lo que al menos podía quedar constancia de que el Documento Nacional de Identidad o documentación equivalente había sido sustraída o extraviada, actualmente estos documentos pueden haber sido obtenidos mediante ataques informáticos o a través de engaños a los ciudadanos que aportan voluntariamente sus datos personales y copias de su documentación (para conseguir un alquiler, en un proceso de selección de personal, etcétera).

La falta de información entre los ciudadanos de los riesgos asociados a la cesión de sus datos personales es aprovechada por los ciberdelincuentes, lo que obliga a plantear la necesidad de concienciar a la población del peligro que existe en entregar copias de sus documentos de identidad. Para ello, el primer paso es que los ciudadanos conozcan en qué supuestos es obligatorio ceder esta información y, para las entidades que los solicitan, definir los límites de lo que está o no permitido por la ley, es decir, realizar campañas de información dirigidas tanto a los ciudadanos para que no faciliten sus datos salvo cuando sea estrictamente preciso como a las entidades que exigen esos datos.

Así, por ejemplo, la normativa de blanqueo de capitales establece un catálogo muy amplio de sujetos obligados (notarios, aseguradoras, inmobiliarias, casas de apuestas, casas de subastas, etcétera), todos los cuales tienen el deber de solicitar datos personales y copias del Documento Nacional de Identidad en su trámite jurídico. Sin embargo, entidades que sistemáticamente recopilan datos de identidad desconocen si lo que hacen está o no permitido por la ley. Además, no tienen en muchos casos las bases de datos dadas de alta, ni con las medidas de seguridad necesarias, estando expuestas a sufrir robos de información.

Por otra parte, se ha podido comprobar, por las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo, que uno de los problemas a los que se enfrenta el ciudadano afectado por la usurpación de su identidad es que, tras la denuncia que se presenta ante la policía, al no existir autor conocido, en aplicación de la redacción del artículo 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, muchas de estas denuncias no son comunicadas a los órganos judiciales o al ministerio fiscal, dado que se trata de conductas delictivas sin autor conocido. Sería necesario informar al ciudadano, cuando presenta una denuncia, de las acciones de las que dispone para defenderse de estos ataques.

El Defensor del Pueblo solicitó información a la Agencia Española de Protección de Datos, que manifestó que interviene en el ejercicio de sus funciones para conocer si ha existido un tratamiento de datos personales (como, por ejemplo, nombre y apellidos, número de teléfono, NIF, dirección, fotografía, tarjeta SIM, etcétera), a los efectos de comprobar si se ha vulnerado el Reglamento de Protección de Datos. Los supuestos más frecuentes son los duplicados de tarjetas SIM y las altas, bajas o modificaciones contractuales fraudulentas de contratos de suministros telefónicos, de gas y de electricidad. La Agencia Española de Protección de Datos no dirige sus actuaciones contra el suplantador, sino contra el responsable del tratamiento, que es la empresa o entidad a la que se ha dirigido el suplantador, haciéndose pasar por cliente o usuario suyo.

El Defensor del Pueblo solicitó también información al Ministerio del Interior, sobre las funciones asignadas para la expedición de la documentación personal, como es el Documento Nacional de Identidad, en relación varios aspectos, como el uso fraudulento de los datos contenidos en dicho documento y la usurpación de los datos personales, o las derivadas de la competencia asignada a las unidades policiales de averiguación de los delitos y la realización de las diligencias necesarias para comprobar y descubrir a los delincuentes, al objeto también de conocer en qué situaciones los ciudadanos están obligados a facilitar copia de su documentación personal.

Por último, esta institución solicitó al Banco de España que le indicase la normativa que resulta exigible a los bancos y entidades supervisadas en relación con los procedimientos de acreditación de la identidad de los clientes para la apertura de cuentas bancarias, tanto en los casos en los que la apertura de cuentas se realice de manera presencial a través de oficinas abiertas al público, como a través de internet, especificando en este último caso cuáles son los protocolos que deben seguir las entidades para la comprobación y verificación del Documento Nacional de Identidad o documento equivalente que acredite la identidad de los clientes.

Teniendo en cuenta que el Documento Nacional de Identidad y el Número de Identificación de Extranjero disponen de un número de soporte, que es un código alfanumérico que identifica la tarjeta física concreta con la que el usuario se ha identificado, se solicitó información sobre si los bancos o entidades financieras tienen obligación de registrar el número de soporte del documento empleado por el usuario en la contratación de un determinado producto, así como si el Banco de España ha emitido algún tipo de directriz o consideración de buenas prácticas bancarias, en relación con la acreditación de la identidad de los clientes, así como sobre la custodia de la copia de los documentos de identidad aportados. También se le solicitó que indicara si existe algún tipo de relación o registro que permita conocer las cuentas bancarias que existen

abiertas a nombre de un ciudadano en bancos o entidades financieras. En caso negativo, se solicitó que valore la posibilidad de establecer ese registro de cuentas.

Para la mejor defensa del ciudadano ante este tipo de situaciones, el Defensor del Pueblo considera que sería necesario informar adecuadamente a los ciudadanos sobre qué actuaciones deben realizar las personas afectadas para ver garantizados sus derechos si, tras consultar la Central de Información de Riesgos del Banco de España (CIRBE), descubren que existen préstamos contratados a su nombre, sin su conocimiento o consentimiento, por parte de terceras personas que han suplantado su identidad.

Medidas tomadas por el Banco de España

En su contestación, el Banco de España remitió un informe, algunos de cuyos extremos se enuncian a continuación.

Con respecto a la apertura de cuentas bancarias a través de internet, indicó que ha de concurrir alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La acreditación de la identidad mediante la firma electrónica cualificada a la que se refiere el Reglamento (UE) número 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior;
- b) La copia del documento de identidad, según lo establecido en el artículo 6 del Reglamento citado;
- c) El primer ingreso procedente de una cuenta a nombre del mismo cliente abierta en una entidad domiciliada en España, la Unión Europea o un país tercero equivalente;
- d) La acreditación de la identidad mediante el empleo de otros procedimientos seguros de identificación de clientes en operaciones no presenciales, siempre que tales procedimientos hayan sido previamente autorizados por el SEPBLAC (Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias). Este servicio ofrece en su web información pormenorizada al respecto. Resultan relevantes las Directrices de la Autoridad Bancaria Europea sobre el uso de soluciones de alta de clientes a distancia (EBA/GL/2022/15).

El cumplimiento de alguno de estos cuatro requisitos no exime de obtener de los clientes, en el plazo de un mes desde el establecimiento de la relación de negocios no presencial, una copia de los documentos necesarios para practicar la diligencia debida.

Con respecto a si los bancos o entidades financieras tienen obligación de registrar el número de soporte del documento empleado por el usuario en la contratación de un

determinado producto, la normativa actual de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo no contempla la obligación de registrar, en los sistemas informáticos del sujeto obligado, el número de soporte citado, si bien los artículos 25 de la Ley 10/2010, de 28 de abril y 28 de su Reglamento sí obligan a conservar toda la documentación obtenida, por lo que se tiene la posibilidad de consultar el número de soporte en caso de incidencias.

El Banco de España, de manera conjunta con el SEPBLAC, adoptó en su momento unos criterios comunes de buenas prácticas sobre la aplicación de la normativa de prevención de blanqueo al adoptar bloqueos o cancelar relaciones con la clientela.

Por otra parte, la Central de Información de Riesgos del Banco de España (CIRBE) contiene datos sobre préstamos y otras operaciones de activo de las entidades, pero no sobre cuentas bancarias. Si una persona física o jurídica considera que los datos declarados a la CIRBE son inexactos o incompletos puede requerir a la entidad declarante su rectificación o supresión, directamente o a través del Banco de España.

Finalmente, si los ciudadanos presentan denuncias o reclamaciones ante el Departamento de Conducta de Entidades del Banco de España sobre la suplantación de la identidad en la contratación, se examina el cumplimiento de las directrices del SEPBLAC para la prevención del blanqueo de capitales y la identificación segura de clientes no presenciales. Si se detecta cualquier tipo de fraude, se considera buena práctica por parte de la entidad el actuar rápidamente, bloqueando o cancelando las cuentas contratadas a través de una posible suplantación de personalidad, analizándose la diligencia de la entidad si los clientes le han comunicado previamente la existencia de documentación extraviada o robada.

Sobre estos problemas, que afectan a un número creciente de ciudadanos, se continuarán las actuaciones en 2025.

8 PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO DE PRESTACIONES A BENEFICIARIOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

El Defensor del Pueblo recibe frecuentemente las quejas de los ciudadanos que están obligados a reintegrar aquellas prestaciones sociales que han podido cobrar de forma indebida. Esas acciones de reintegro vienen referidas, en gran medida, a las pensiones no contributivas (PNC), al ingreso mínimo vital (IMV) y a las rentas autonómicas de inclusión social, así como a las prestaciones y a los subsidios de desempleo.

Esta institución parte de la base de que la tramitación de pensiones, prestaciones y subsidios, cuando exigen conocer con precisión la situación económica y social del beneficiario en cada momento, implica un procedimiento de comprobación complejo. Por ello, las resoluciones de concesión suelen contemplar, según los casos, su carácter revisable o provisional, o se exige la revisión periódica de las prestaciones según determinadas pautas. Como resultado de los procesos de comprobación que llevan a cabo las administraciones, los beneficiarios pueden verse obligados al reintegro de lo que han percibido, total o parcialmente, como consecuencia de sus propios actos, pero también en muchos casos por errores en la gestión a cargo de la propia Administración, o atribuibles a la saturación de los servicios administrativos y las demoras en tramitar los expedientes.

La legislación procesal social y de Seguridad Social contempla la potestad de las entidades gestoras para exigir el reintegro de lo cobrado indebidamente por los ciudadanos y regula el procedimiento, las causas y los plazos para ello (artículo 55, apartados 1 y 3, de la Ley General de la Seguridad Social, y artículo 146 de la Ley reguladora de la jurisdicción social).

En cuanto a las causas que pueden dar lugar a la acción de reintegro, en realidad, puede interpretarse que son todas o cualquiera, siempre que se haya percibido indebidamente una prestación, de acuerdo con la vigente redacción del citado artículo 55.3 («con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputable a la entidad gestora»).

La Administración, ya sea directamente o en vía jurisdiccional, dispone de un plazo de cuatro años para efectuar esa revisión y reclamar, por tanto, lo cobrado indebidamente en toda la extensión de ese período, si llega el caso. Por esto, de las diversas posibilidades de revisión y reintegro, esta institución ha creído necesario reparar en la amparada en errores cometidos por la propia Administración, incluyendo en esa categoría los supuestos en los que la cuantía de lo percibido indebidamente y, por tanto, la deuda generada se acrecienta en buena parte por la lentitud de la Administración a la hora de resolver y tramitar el procedimiento de reintegro.

La precariedad socioeconómica de partida en la que se suelen encontrar los ciudadanos beneficiarios o que han venido recibiendo las prestaciones asistenciales y de naturaleza no contributiva se ve agravada entonces por la directa aplicación de la descrita previsión legal, incluso en el supuesto de que hubieran creído actuar en todo momento correctamente y de buena fe y el cobro hubiese continuado por error administrativo o por retraso en la tramitación de los procedimientos.

Aunque las cuantías de esas prestaciones, por lo general asistenciales, sea de menor entidad, la suma de mensualidades (hasta 48, o cuatro años) y el requerimiento de reembolso practicado inicialmente de una sola vez, abocan a una situación insostenible a muchos afectados, para quienes la percepción de una de esas prestaciones ha servido apenas para sufragar los gastos de su día a día.

Pero, además, el procedimiento de reintegro puede hacerse también especialmente gravoso con la aplicación del principio *solve et repete* (paga y reclama) y de recargos si no se procede al pago en el plazo previsto. El fraccionamiento se reconoce únicamente si hay garantías de pago y la entidad gestora puede compensar las deudas existentes con las prestaciones que se reconocen con posterioridad, con un régimen jurídico igualmente gravoso según los casos. En el caso del desempleo se aplica por defecto la compensación total, y la parcial únicamente a instancia de parte, con valoración discrecional por parte del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) (artículos 33 y 34 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, de protección por desempleo).

El supuesto de la prestación del ingreso mínimo vital (IMV) es distinto, porque cuando en la unidad de convivencia se integre, al menos, un beneficiario menor de edad, el artículo 19.3 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, determina que no serán exigibles las cantidades que no superen el 65 por ciento de la cuantía mensual de las pensiones no contributivas. Además, la disposición adicional tercera del Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del ingreso mínimo vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia, prevé que la compensación directa, cuando la modificación de la información tributaria determine que se hayan abonado importes en exceso a los beneficiarios del ingreso mínimo vital, garantizará el percibo del 30 por ciento mensual de esta cuantía, cuando el importe total percibido en exceso pueda ser descontado, aplicando la citada garantía, en un período máximo de doce mensualidades. En otro caso, se aplicará, según proceda, el procedimiento general o especial de reintegro de prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas. Por último, el inicio de la vía ejecutiva por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) implica añadir intereses de demora, aunque se admita la solicitud de aplazamiento y, en el caso de que proceda el embargo, los límites previstos en el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) no se aplican en materia de

prestaciones por desempleo, en virtud de un convenio entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Tesorería General de la Seguridad Social.

Evolución de la doctrina en materia de reintegro de prestaciones indebidas

Una primera jurisprudencia en la década de 1990 resolvió, ante la rigurosidad de los procedimientos de reintegro de prestaciones reconocidas indebidamente por errores de la propia Administración, que, cuando se apreciara la buena fe del beneficiario y demora en la Administración, por haber podido requerir el reintegro con antelación, se limitara la retroactividad máxima del reintegro a tres meses y no resultara aplicable el plazo entonces vigente de cinco años (entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de julio y de 15 de noviembre de 1991, y la de 24 de septiembre de 1996).

Esta jurisprudencia fue contestada por el legislativo con la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que añadió en el artículo 45 de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, actual artículo 55, la obligación de reintegro incluso por error de la entidad gestora.

Durante la vigencia de este precepto, teniendo en cuenta la contundencia con la que resolvió el legislador esta cuestión, las actuaciones del Defensor del Pueblo se han debido limitar a verificar la legalidad del procedimiento, manifestar la desproporcionalidad de algunas previsiones, como la compensación total en prestaciones de desempleo, o a informar a los interesados de las diversas vías de impugnación o de fraccionamiento o aplazamiento de las deudas generadas.

Ahora bien, de unos años a esta parte, una jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado incompatibles diversas normas de los Estados miembros del Convenio Europeo de Derechos Humanos relativas al reintegro de prestaciones en caso de su reconocimiento por error de la propia Administración, en la que se valora especialmente la buena fe del interesado. Se trata de las sentencias de 26 de abril de 2018, *Cacarevic contra Croacia* (núm. 48921/13); de 12 de diciembre de 2019, *Romeva contra Macedonia del Norte* (núm. 32141/10), y de 11 de febrero de 2021, *Casarin contra Italia* (núm. 4893/13). Todos ellos, consideran que se vulnera el derecho de propiedad reconocido en el artículo 1 del Protocolo 1 del convenio, cuando la Administración procede a una revisión de actos administrativos desproporcionada y el reintegro requerido, aunque puede ser legal, no pondera la buena fe del interesado y le deja en una situación de vulnerabilidad económica.

Esta jurisprudencia ha sido acogida, además, el año 2024, por sentencias de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en el marco de enjuiciamiento de procedimientos de reintegro referidos al cobro de prestaciones extraordinarias de desempleo por inclusión en expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), reconocidas erróneamente durante la pandemia. Se trata de las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de abril de

2024 (Sentencia 530), de 29 de abril de 2024 (sentencias 618, 630, 631 y 632) y de 30 de mayo de 2024 (Sentencia 812), a la que ha de incorporarse la Sentencia 1186, de 15 de octubre. El Tribunal Supremo indica que cuando el reconocimiento de la prestación ha tenido lugar por error de la propia entidad gestora y el beneficiario ha actuado de buena fe, no procede el reintegro. Valora que el trabajador actuó de buena fe, que la prestación de desempleo satisface necesidades básicas de subsistencia, que la cantidad recibida es relativamente modesta, que la situación del trabajador era especialmente difícil en el contexto de la pandemia de covid-19 y que el error en el reconocimiento indebido de la prestación de desempleo es imputable únicamente al Servicio Público de Empleo Estatal, que evitó cualquier consecuencia de su propio error, haciendo recaer la carga únicamente en el interesado.

La actuación del Defensor del Pueblo

A la vista de esa evolución de la jurisprudencia y teniendo en cuenta el impacto que los procedimientos de reintegro de prestaciones descritos tienen en la vida de los ciudadanos beneficiarios de ayudas y prestaciones asistenciales, muy especialmente aquellos que se encuentran en situación más vulnerable, el Defensor del Pueblo ha entendido que, en primer lugar, las administraciones competentes deben contar con instrumentos adecuados que les ayuden a evaluarlo, para poder diseñar las modificaciones y mejoras necesarias en el actual modelo.

Particularmente, desde la puesta en marcha de la prestación del ingreso mínimo vital en 2020, se han incrementado mucho las quejas de ciudadanos y familias que, habiendo sido reconocidos en algún momento como beneficiarios de la prestación, se enfrentan a la obligación de devolver lo cobrado, cuando sus circunstancias de vulnerabilidad económica pueden no haber cambiado sustancialmente, encontrándose en consecuencia impedidos notoriamente para hacer frente a la deuda generada, más aún de una sola vez. Las revisiones de los expedientes de ingreso mínimo vital, como de otras prestaciones no contributivas o de desempleo, se realizan con importantes retrasos, lo que acentúa el problema.

Se decidió iniciar actuaciones en 2024 con la Secretaría de Estado de Trabajo, de la que depende el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), y con la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, con el fin de recabar la información sobre los siguientes aspectos:

- a. volumen de procedimientos de reintegro, por cada prestación, en número de expedientes de los últimos tres años, y cuantías promedio y más frecuentes;
- b. análisis sobre la amplitud de los períodos reclamados, número de días o mensualidades, desde la determinación del hecho causante de la revisión hasta la notificación del inicio del procedimiento de reintegro;

- c. calificación, en los expedientes, de las causas de revisión que dan lugar al reintegro, si se especifican los supuestos referidos a errores materiales, aritméticos o de hecho, o a omisiones del beneficiario. Igualmente, si en la calificación de tales expedientes consta la comunicación en tiempo por parte del beneficiario sobre el cambio en sus circunstancias económicas o personales (por ejemplo, ingresos económicos propios o de la unidad de convivencia);
- d. gestión y recaudación de las deudas generadas: nuevos mecanismos de facilitación del pago, garantías para limitar en la recaudación la afectación al mínimo de subsistencia vital, fraccionamientos y vía ejecutiva.

Esta institución planteaba su interés en conocer, por tanto, la evaluación que vienen efectuando los mencionados órganos directivos y las entidades gestoras dependientes de ellos sobre los procedimientos de reintegro, cuya motivación pueda deberse total o parcialmente a error o demora en la actuación de la Administración.

Solicitaba información sobre si, a la vista de la jurisprudencia reciente mencionada y del análisis y evaluación de los datos disponibles, existía algún estudio en marcha sobre una reforma legal del procedimiento de reintegro; en qué medida dicho procedimiento puede incluir la valoración de la situación económica del beneficiario y encontrar una vía menos gravosa para el mismo como pueda ser la exención, total o parcial, del reintegro, cuando el error o la demora es imputable a la entidad gestora; el establecimiento de un período de retroactividad máxima (tres meses); la suspensión inmediata del abono de la prestación, o la no aplicación de recargos o intereses.

Es de reseñar la actuación en paralelo que ha desarrollado en su ámbito de actuación la institución del Síndic de Greuges de Cataluña, similar al del Defensor del Pueblo, formulado por dicha institución autonómica. En respuesta al planteamiento, la Generalitat de Cataluña aprobó el Decreto ley 11/2024, de 17 de diciembre, que en su artículo 3 limita las cuantías a devolver por los beneficiarios de la renta garantizada de ciudadanía, y exonera excepcionalmente de la obligación de reintegro a determinadas personas en situación de vulnerabilidad, en los términos de la disposición adicional primera.

La respuesta de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones

Antes de finalizar 2024, el Defensor del Pueblo ha recibido una respuesta de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, continuando a la espera de la que haya de remitir la Secretaría de Estado de Trabajo.

La respuesta ofrecida por dicha secretaría de Estado comienza subrayando que «no puede ignorarse la obligación de la entidad gestora [INSS] de actuar, como establece al artículo 103 de la Constitución española, sirviendo con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, lo que implica la proscripción

de la arbitrariedad. Se une a ello la responsabilidad en la adecuada gestión de los recursos económicos públicos, por lo demás limitados, lo que exige que las prestaciones sean percibidas por quienes realmente se encuentran en la situación de necesidad a cuya cobertura van destinadas. Solo así, además, se impide un enriquecimiento injusto de quien no reúne los requisitos para acceder al derecho financiado con fondos públicos».

Lo así expresado por la secretaría de Estado resulta, para el Defensor del Pueblo, indiscutible y suficientemente claro. Pero considera que el artículo 103 implica igualmente que una gestión eficaz de los recursos económicos públicos, por parte de las entidades gestoras, se ha de dirigir, precisamente, a una reducción al máximo posible de los procedimientos de reintegro de prestaciones indebidas, para evitar con ello los efectos más desproporcionados que se ocasionan a personas en circunstancias de mucha vulnerabilidad económica y social, con los riesgos de impago inherentes, además, a dichas circunstancias. De ahí la necesidad de abrir una reflexión sobre el marco legislativo de aplicación.

La respuesta del mencionado órgano directivo refleja el compromiso con el objetivo de mejora permanente de sus procedimientos de gestión, que esta institución ha constatado en las múltiples actuaciones llevadas a cabo con la secretaría de Estado, a través del constante análisis de propuestas que pueden incidir positivamente en mejorar la eficacia de todos los aspectos de aquella y, en particular y con respecto a la prestación de ingreso mínimo vital (IMV), el constante proceso de evaluación y revisión de su normativa. En esta línea se encuadran las diferentes reformas legales dirigidas a minimizar el impacto de la obligación de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, como pueden ser el procedimiento especial de descuento y la posibilidad de fraccionar el pago, el establecimiento de un límite por debajo del cual no se inicia el procedimiento de reintegro, un procedimiento especial de reclamación de deudas en el ámbito de la prestación del ingreso mínimo y la no exigibilidad de determinadas cantidades abonadas en concepto de esa prestación.

De la respuesta ofrecida, también en relación con el ingreso mínimo vital, se deduce igualmente la prioridad que se da al reconocimiento puntual de las prestaciones y la no interrupción de rentas, fines a los que sirve el mecanismo de reconocimiento provisional. Pero se subraya la dificultad que plantea la vinculación de la cuantía de las prestaciones con la determinación del umbral de rentas de los beneficiarios, cuya actualización, se reseña, solo puede hacerse cuando los datos fiscales están consolidados, lo que implica ajustes que pueden conllevar reintegros. Se recuerda que se trata de una prestación viva, que debe ser controlada en función de la evolución de los ingresos y la composición de cada unidad familiar.

Los datos aportados con la respuesta hacen referencia, fundamentalmente, a la gestión del ingreso mínimo vital desde 2021, aunque también se ofrecen datos de las prestaciones familiares. En los datos sobre deudas derivadas del ingreso mínimo vital se observa que aumenta la compensación directa, aunque el volumen de los procedimientos de reintegro no es poco importante. El porcentaje de la deuda reclamada, sobre el total abonado por este ingreso desde su puesta en marcha (10.689,78 millones de euros), es de un 4,68 % (500,28 millones de euros), a julio de 2024. No se especifica, de una sola vez, el número total de expedientes de reintegro de ingreso mínimo vital incoados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Se ofrece el número de expedientes referidos a deudas firmes declaradas en 2021 y 2022 (37.628) y el número de expedientes asociados al procedimiento de actualización anual de las cuantías, en 2022 y 2023 (204.465). En este último grupo de expedientes se diferencia entre los procedimientos directos de reintegro y los de compensación sobre la prestación subsistente; el número de procedimientos de reintegro, generales o especiales, sería, para esos años 2022 y 2023, 92.365.

De todos los procedimientos de reintegro del ingreso mínimo vital, el informe señala que un número menor, 1.046, se ha registrado como causados por errores materiales, aritméticos o de hecho. En lo que respecta a otras prestaciones, se observa un incremento de los procesos de reintegro, aunque solo el 1 % se atribuye a error material, aritmético o de hecho, porque la mayoría de los supuestos son por superación de nivel de rentas o incompatibilidades con actividades o con otras prestaciones.

En cuanto a la media de los períodos reclamados, en el caso del ingreso mínimo vital, abarcan en la gran mayoría de supuestos un período de diez mensualidades y, en el caso de las demás prestaciones, la media de los períodos reclamados alcanza los 326 días. Este período se relaciona en el informe con el sistema de actualización de rentas, por el que la entidad gestora ha de esperar, se afirma, a la consolidación de los datos por parte de la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT), tras la campaña de la renta. La información consolidada de la agencia se obtiene tras el período estival porque el interesado no suele poner en conocimiento del Instituto Nacional de la Seguridad Social dichos datos.

En lo que respecta al período medio que transcurre desde que se tiene la información consolidada de las rentas hasta que se inicia la reclamación de la deuda, no queda claro, por lo que se refiere a la prestación del ingreso mínimo vital, pero para el resto de prestaciones el período medio desde el fin de la generación de la deuda y la fecha de resolución del procedimiento, no del inicio, que se desconoce, es de 474 días.

Por último, el informe de respuesta de la secretaría de Estado hace referencia a que las deudas en materia de pensiones y prestaciones contributivas de los años 2021 a 2022 se hayan amortizadas un 70 %, menos del 25 % están activas, y de los

procedimientos de reintegro activos, que son 69.793, el 95 % se efectúa a través del procedimiento especial de descuento y 3.607 deudas se encuentran en fase ejecutiva en la Tesorería General de la Seguridad Social.

Esta institución concluye, en virtud de la respuesta ofrecida, por una parte, que el mecanismo del reintegro no es residual tanto porque parece existir un incremento de algunos procedimientos al efecto como porque ha sido objeto, sobre todo en materia de prestaciones del ingreso mínimo vital, de no pocas reformas legislativas. Por otra parte, son menos los casos de reintegro de prestaciones reconocidas por error de la propia Administración, en parte porque algunas dependen de datos variables, como puede ser el umbral de rentas del beneficiario, y otras, como puede ser el ingreso mínimo vital, porque se reconocen provisionalmente.

Ahora bien, el interés de esta institución se dirige a los casos en los que la Administración sea la que coloque a los interesados en una situación de mayor vulnerabilidad de la que partían de base, por haber reconocido la prestación por error o por la dilación del lapso temporal que media entre el momento en que se está en disposición de requerir el reintegro, por contar con los datos suficientes, y el inicio del procedimiento. Ambos supuestos pueden considerarse entre los ejemplos de una falta de eficacia en la gestión de los recursos económicos públicos. Así, a pesar de que el protagonismo de los reintegros por error en el reconocimiento de la prestación es mínimo, el promedio de período requerido es de diez mensualidades o 326 días, según los casos, y no queda claro el período medio que transcurre desde que la entidad gestora tiene la información que puede dar lugar al inicio del procedimiento de reintegro hasta el inicio efectivo.

La disminución del período existente entre el momento en que la Administración está en disposición de conocer los datos necesarios para requerir el reintegro y el inicio del procedimiento al efecto, así como determinar un período máximo entre estos dos términos, han de contribuir a la minimización de los períodos reclamados.

Una reflexión y un debate necesarios

A la luz de lo anterior y del informe de la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, el Defensor del Pueblo considera que la configuración actual de los procedimientos de reintegro afecta de manera desproporcionada a varios colectivos vulnerables, por lo que ha resuelto ampliar actuaciones con dicha secretaría, por entender que debe priorizarse la minimización de los reintegros en estos colectivos.

En los casos de reintegro en los que media error de la Administración, y no puede acreditarse mala fe del beneficiario, se insiste en explorar las vías derivadas de la jurisprudencia antes mencionada o de introducir una retroactividad máxima.

En el caso de prestaciones que por su propia naturaleza son actualizables, la minimización del reintegro pasaría por varias cuestiones, entre las que cabe considerar las siguientes:

- a. La introducción de mecanismos por los que o bien la Administración acceda a los datos fiscales provisionales o bien los interesados aporten lo más tempranamente posible su autoliquidación del IRPF, con el incentivo de aminorar la cantidad reintegrable.
- b. El establecimiento de un período máximo durante el cual el Instituto Nacional de la Seguridad Social debe iniciar el procedimiento de reintegro de prestaciones indebidas, pues la normativa hace referencia al inicio por acuerdo de la entidad gestora «tan pronto tenga conocimiento» de los hechos o circunstancias que evidencien la existencia de deudas de tal naturaleza (artículo 3 del Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas). La deuda que se generase, superado ese tiempo establecido, no ha de ser objeto de reintegro.
- c. La articulación de la posibilidad de suspender el abono de la prestación si fuera necesario, para evitar la eventual desproporción del reintegro. De este modo, la deuda abarcaría pocas mensualidades de la prestación.

El Defensor del Pueblo prosigue, por lo tanto, esta actuación, con la expectativa de que puedan encontrarse los mecanismos necesarios para minimizar los efectos de los reintegros de prestaciones indebidas, en los términos señalados, para las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad social y económica.

El marco básico de regulación en materia de reintegro de prestaciones de la Seguridad Social debe ser revisado a la mayor brevedad posible en la línea apuntada. Esto pasa por una modificación del artículo 55 la Ley General de la Seguridad Social. A continuación, habría de promoverse las correspondientes modificaciones en la regulación de los procedimientos concretos de la Administración estatal y de las administraciones autonómicas. Naturalmente, corresponde determinar, en primer lugar, a esas administraciones el alcance y detalle de las reformas normativas precisas, que, en su caso, habrán de ser refrendadas por el órgano legislativo correspondiente.

Las personas y familias en situación de necesidad y en riesgo de exclusión social deben encontrar en la respuesta de los poderes públicos un espacio de verdadera protección, sin que esto deba perjudicar la tarea de gestión justa y eficaz de los recursos públicos. En la medida en que persisten las dificultades, para muchas personas, de acceder a empleos estables y de calidad o al disfrute de una vivienda, así como las desigualdades en la distribución de rentas, se hace más necesario continuar

ensanchando el contorno del derecho a la protección social, lo que ha de traducirse en cambios normativos como el propuesto.

9 APLICACIÓN DE TARIFAS DISTINTAS A PERSONAS EMPADRONADAS FRENTE A LAS NO EMPADRONADAS, POR LOS MISMOS SERVICIOS MUNICIPALES

El Defensor del Pueblo recibe numerosas quejas de ciudadanos que reclaman su intervención al considerar discriminatorio que los ayuntamientos cobren tarifas más elevadas a las personas no empadronadas en el municipio frente a las que sí lo están, por el disfrute de los mismos servicios municipales.

Habitualmente el ámbito en el que se plantean las diferencias tarifarias denunciadas es el acceso a las piscinas o a otras instalaciones deportivas municipales, así como la realización de cursos o actividades deportivas o culturales organizados por los ayuntamientos.

Se ha observado que el número de esas quejas ha aumentado en el año 2024 como consecuencia de la difusión que ha tenido la Sentencia del Tribunal Supremo 3567/2023, de 20 de julio de 2023, en un recurso de casación por interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.

El Defensor del Pueblo ya ha señalado en reiteradas ocasiones que, en principio, todas las personas usuarias de los servicios e instalaciones deportivas municipales tienen que pagar la misma cantidad, como exigencia del principio de igualdad del artículo 14, en conexión con el 31.1 de la Constitución. Eso no significa uniformidad absoluta, pues se admite que exista un trato diferente, como la aplicación de tarifas reducidas o bonificadas, cuando concurren circunstancias que están legalmente previstas y a favor de sectores económicamente desfavorecidos.

Ese es el principio general que recoge el artículo 150 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales, cuando establece que «la tarifa de cada servicio público de la corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias». Esta regla general no impide, conforme al apartado dos de dicho reglamento, la posibilidad de fijar tarifas reducidas o bonificadas, en beneficio de sectores personales económicamente débiles.

Cuando la figura que utiliza la entidad local para determinar el coste de los servicios es una tasa, las exigencias de uniformidad resultan aún más claras que cuando se trata de otros instrumentos como son los precios públicos.

Cabe recordar que las tasas gozan de la naturaleza de tributos tal y como establece el artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y por ello, el establecimiento de exenciones, bonificaciones y demás beneficios fiscales se encuentra sometido al principio de reserva de ley reconocido por su artículo 8.

El artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), traslada al ámbito local el citado principio de reserva de ley, al establecer que «no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales».

El artículo 24 del citado texto refundido establece la necesidad de que las tasas respeten el principio de equivalencia. Dispone, a este respecto lo siguiente: «2. En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida».

Sin perjuicio de la previsión anterior, el apartado 4 señala que «para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas».

Por todo cuanto se ha venido señalando, el Defensor del Pueblo se ha pronunciado en reiteradas ocasiones en contra del establecimiento de tasas por la realización de actividades o servicios municipales, que resulten diferentes atendiendo al lugar de empadronamiento del contribuyente, pues las bonificaciones, subvenciones o ayudas que se reconozcan únicamente pueden atender a la capacidad económica y demás circunstancias legalmente previstas.

El Tribunal Supremo ha dictado una sentencia que viene a aportar más claridad a esta cuestión. Se trata de la ya aludida Sentencia 3567/2023, de fecha 20 de julio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en un recurso de casación por interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.

El debate resuelto en la sentencia se centra en determinar si es posible el establecimiento, a través de una ordenanza municipal, de una bonificación en las tasas correspondiente a instalaciones polideportivas, piscinas y frontones municipales, en beneficio exclusivo de las personas empadronadas en el ayuntamiento.

En su análisis, el Tribunal Supremo aporta sus consideraciones respecto de dos aspectos:

1. En cuanto al establecimiento de la bonificación a través de una ordenanza, señala lo siguiente:

En consecuencia, al tener que existir una previsión normativa de rango legal, no cabría avalar, del modo que hace la sentencia de instancia, que las ordenanzas fiscales pueden fijar, establecer y, a la postre, regular, la aplicación de un beneficio fiscal —como el que el Ayuntamiento de Bergara

[Gipuzkoa] conforma sobre el criterio del empadronamiento— en la medida que no esté previsto en una disposición legal.

2. En cuanto al efecto de la bonificación en el principio de igualdad, indica:

Este escenario conduce a indagar si el empadronamiento, como criterio o requisito reglamentario para el disfrute de un beneficio fiscal en un tributo local, sintoniza con el principio constitucional de igualdad, que emerge, así, como canon directo de enjuiciamiento.

El significado del principio de igualdad, claramente delimitado por la doctrina constitucional, comporta primordialmente que los ciudadanos han de ser tratados de un modo igual en la propia ley, de lo que se deriva la interdicción de aquellas diferenciaciones legales que sean arbitrarias o desproporcionadas, carentes de la necesaria justificación objetiva y razonable [...]. Concretamente, el Tribunal Constitucional ha declarado que el derecho a la igualdad ante la ley impone al legislador y a quienes aplican la ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables con prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable; de modo que «para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al legislador con carácter general la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente» (SSTC 75/83, de 3 de agosto, y 308/1994, de 21 de noviembre).

Más en concreto, como expone la sentencia del Tribunal Constitucional 77/2015, de 27 de abril, desde la perspectiva del legislador o del poder reglamentario, el principio de igualdad «impide que puedan configurarse los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria».

Desde la perspectiva tributaria que analizamos no cabe admitir como premisa, que una persona empadronada pueda ser tratada de forma distinta a una persona que no lo está.

El tribunal también aporta el siguiente argumento relevante:

La motivación económica se encuentra ausente en el presente recurso de casación, toda vez que el argumento que al respecto se ofrece —que las personas empadronadas contribuirían por una doble vía al sostenimiento del servicio (abono de las tasas y

contribución mediante el pago de los impuestos municipales)— no puede ser acogido, ante la circunstancia de que los no empadronados también pueden estar sometidos a los tributos locales.

La doctrina expresada por el Tribunal Supremo en la resolución del recurso de casación resulta muy claro:

Un ayuntamiento no puede establecer diferencias cuantitativas en una tasa por la utilización de frontones, piscinas e instalaciones polideportivas municipales, atendiendo a que los usuarios estén o no empadronados en el municipio, al no erigirse el empadronamiento, en este caso, en un criterio razonable y objetivo a los efectos de justificar aquellas.

Apoyándose en ese pronunciamiento del Tribunal Supremo, el Defensor del Pueblo tramitó las quejas recibidas y dirigió diversas Recomendaciones a los ayuntamientos, a fin de que modifiquen las respectivas ordenanzas fiscales sobre tasas municipales, en las que se contemplen beneficios fiscales basados en el lugar de empadronamiento de las personas usuarias. Tal es el caso de las Recomendaciones dirigidas a los ayuntamientos de [Massalfassar](#) (Valencia), de [El Burgo de Osma](#) (Soria), de [Los Marines](#) (Huelva), de [Villablanca](#) (Huelva), y de [Castañeda](#) (Cantabria).

Sucede, sin embargo, que algunas de las quejas recibidas en esta materia responden a supuestos en los que las tarifas por el uso de los servicios municipales no tienen la consideración de tasas, sino que vienen configuradas como precios públicos. En muchos de esos casos, los ayuntamientos entienden que el criterio jurisprudencial comprendido en la referida sentencia del Tribunal Supremo no les afecta, amparándose en el principio de autonomía local y en la mayor libertad tarifaria que caracteriza la fijación de los precios públicos.

El Defensor del Pueblo es consciente de las diferencias que existen entre ambos tipos de ingresos de derecho público (tasas y precios públicos). Con independencia de la naturaleza de tributo que caracteriza específicamente a las primeras, la principal diferencia entre ambas figuras responde a la situación competitiva en la que se llevan a cabo las actividades o los servicios, puesto que a través de las tasas se retribuyen aquellos que son realizados por las administraciones locales en régimen de monopolio, mientras que los precios públicos permiten sufragar servicios o actividades que son prestados también por el sector privado.

Ahora bien, el hecho de que una y otra figura presenten diferencias en cuanto a su naturaleza jurídica y en cuanto a su regulación, no debe permitir que la fijación de los precios públicos se sitúe más allá del respeto a los principios de no discriminación e igualdad.

La misma doctrina del Tribunal Constitucional que ha sido anteriormente apuntada, acerca de los límites que impone el principio de igualdad, debe ser observada en la determinación de los precios públicos, de manera que únicamente resultarían admisibles aquellas diferencias o matices tarifarios que se amparen en justificaciones objetivas y razonables, conforme a criterios y juicios de valor generalmente aceptados.

El Defensor del Pueblo estima, y así lo ha expuesto en diversas resoluciones, que una diferencia tarifaria que únicamente tiene en consideración el lugar de residencia del usuario no se encuentra suficientemente justificada, dado que el dato del empadronamiento nada incide en el servicio que se presta o en la actividad que se realiza.

Tal y como recoge la legislación y ha refrendado el Tribunal Supremo, los datos que acredita el padrón constituyen una parte integrante del supuesto de hecho para la aplicación de una amplia gama de situaciones y relaciones jurídicas. Entre otros aspectos, se constituye como un instrumento para la elaboración del censo real de población, para el ejercicio de derechos de participación pública y para la planificación pública de los servicios necesarios (infraestructuras, viviendas, sanidad, etc.), en función de la población real de cada municipio. En esa misma línea, el Tribunal Supremo ha afirmado que el padrón «es un mero censo de la población realmente existente, que tiene por objeto permitir a las Administraciones públicas dimensionar los servicios públicos y conocer los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de la población».

Tampoco resulta aceptable el argumento, esgrimido en algunos casos por los consistorios, de que los vecinos de un determinado municipio sufragan parte de las infraestructuras o de los servicios a través de sus impuestos. Esta pretendida justificación dista de ser admisible por dos razones. En primer lugar, porque las personas no empadronadas también pueden encontrarse sometidas a los tributos locales. En segundo lugar, porque parte de los ingresos que perciben las administraciones locales provienen de las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas, en los que también contribuyen los ciudadanos y ciudadanas que no residen en ese municipio.

Por todos los razonamientos anteriores, el Defensor del Pueblo dirigió también Recomendaciones a varios ayuntamientos, a fin de que eliminen las diferencias tarifarias que se encuentran contenidas en ordenanzas reguladoras de precios públicos, cuando esas diferencias se hayan establecido atendiendo al lugar de empadronamiento de los beneficiarios de los bienes o servicios. Entre esos casos, cabe citar las Recomendaciones dirigidas a los ayuntamientos de [Collado-Villalba](#) (Madrid), de [Torrejón de Ardoz](#) (Madrid), de [Burlada](#) (Navarra), de [Pozuelo de Alarcón](#) (Madrid) y de [Valladolid](#).

En definitiva, el padrón municipal tiene un valor indiscutible como herramienta de planificación y organización para la prestación de bienes y servicios por parte de las administraciones, pero no debe erigirse en un instrumento de diferenciación ajeno a toda justificación objetiva y razonable.

10 REGISTROS DE DEMANDANTES DE VIVIENDA PÚBLICA Y ACCESO A LA VIVIENDA

Los denominados registros de demandantes constituyen una herramienta fundamental para la adjudicación de vivienda pública, la cual, a su vez, se configura como uno de los ejes principales de la política social de vivienda llevada a cabo por las Administraciones públicas.

Para valorar la importancia de la asignación de esta clase de viviendas, y en particular la de una adecuada regulación de los modos concretos para hacerlo, se ha de partir de las especiales dificultades que amplios sectores de la población tienen para poder comprar o alquilar una casa en la que fijar su residencia habitual.

Los problemas de acceso a la vivienda

La existencia de un grave problema de acceso a la vivienda lleva tiempo preocupando al Defensor del Pueblo y así lo ha recogido en los informes anuales que ha presentado ante las Cortes Generales en los últimos años.

Los elevados precios de compra y alquiler que han alcanzado las viviendas se han convertido en un factor que ahonda la desigualdad entre los ciudadanos y condiciona su bienestar, su desarrollo personal y el disfrute del resto de sus derechos.

Por ello, los poderes públicos han de actuar con la mayor determinación en la promoción de las condiciones necesarias y en la adopción de las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de un vivienda digna y adecuada, contemplado en el artículo 47 de Constitución.

Los datos son significativos. Entre 2015 y 2023, según Eurostat, el precio de compra en España se ha incrementado un 42 % –casi el doble que los salarios– y el de los alquileres un 58 %.

Dado que la financiación hipotecaria de la compra de una vivienda exige unos requisitos de solvencia que muchas personas, sobre todo aquellas con empleos precarios o con escasa capacidad de ahorro, no cumplen, la tensión se ha desplazado con fuerza hacia la demanda de alquileres.

La escalada del precio de los alquileres tiene como consecuencia que muchas personas deban realizar un sobreesfuerzo para poder pagar la vivienda arrendada en la que residen. Según la misma fuente estadística, los hogares españoles con vivienda arrendada que dedican más del 40 % de sus ingresos a pagar el alquiler son un 31 %, diez puntos por encima de la media de la Unión Europea. A su vez, los que dedican menos de la cuarta parte de los ingresos apenas son un 35 %, muy por debajo de la

media de la Unión Europea (48 %) y lejos de países como Suecia (49 %) o Alemania (56 %). Esta situación se produce en todas las comunidades autónomas, pero de una manera más intensa en los territorios que tienen más población y reciben más turismo.

El resultado es una enorme brecha de desigualdad con consecuencias negativas en la situación social. Por un lado, condiciona el bienestar y la capacidad de ahorro de los hogares en alquiler con ingresos medios, que mantienen con dificultad y sobreesfuerzo la vivienda arrendada. Por otro, afecta de manera grave a la vida y a las expectativas de los ciudadanos con menores ingresos, que no pueden alquilar, ni mucho menos comprar. Por último, los trabajadores que han de desplazarse desde otros lugares no encuentran vivienda o no pueden enfrentar su precio, los jóvenes ven retrasada su emancipación

Esta cuestión lleva tiempo reflejándose en las quejas que el Defensor del Pueblo atiende todos los años. Los ciudadanos se dirigen a esta institución expresando las dificultades que encuentran para acceder a una vivienda a precio de mercado. Refieren el esfuerzo que supone enfrentar el pago de la renta arrendaticia y los gastos ordinarios de la vivienda, así como las demoras que se producen en la recepción de las ayudas existentes con esta finalidad.

Otras quejas denuncian las largas esperas existentes, que se prologan durante años, en los procedimientos de adjudicación de vivienda de protección pública, en muchas ocasiones con miles de inscritos que reúnen los requisitos, lo que pone de manifiesto la escasez de viviendas de esta naturaleza. Por otra parte, un número considerable de personas y familias trasladan su situación a esta institución porque van a ser objeto de un desahucio judicial de su vivienda habitual.

En respuesta a estas quejas, el Defensor del Pueblo insistió en 2024 en el mantenimiento y la mejora de los programas de ayudas al pago del alquiler dirigidos a paliar el sobreesfuerzo de los hogares y en la necesidad de una gestión transparente, ágil, eficaz y diligente de esos programas. Las administraciones están obligadas a resolver los expedientes con celeridad y eficacia y a destinar medios para lograrlo. Por otra parte, dado el incremento sostenido de los precios del alquiler, las administraciones públicas deberían procurar utilizar las herramientas que contiene la vigente Ley de Vivienda 12/2023, de 24 de mayo.

Además, con el fin de que el parque público de vivienda no disminuya, esta institución lleva años aconsejando en sus informes anuales que las viviendas públicas protegidas se destinen a alquiler frente a la compra y se sujeten a un régimen de protección permanente, además de señalar las consecuencias negativas del reducido tamaño del parque público de vivienda en alquiler social y asequible.

En el entorno europeo, España destaca negativamente por su escaso parque de viviendas con protección pública, el cual solo representa el 2,5 % del total, según los

datos del Observatorio de Vivienda y Suelo, muy lejos del 10 % de la media europea, del 17 % que registran Francia y el Reino Unido, o del 30 % de Países Bajos. Esta circunstancia impide amortiguar de manera suficiente las consecuencias sociales del incremento de los precios y dar satisfacción al artículo 47 de la Constitución.

El dato se explica porque la construcción de viviendas de protección pública representa un porcentaje pequeño del total de los inmuebles nuevos frente al alto porcentaje que suponía en los años ochenta y noventa del siglo pasado. En 2012, la construcción de vivienda pública y social se vio frenada y sigue desde entonces en cifras bajas. Según el Observatorio de Vivienda y Suelo, desde el 2015 solo el 12 % de las casas construidas en España son de esta naturaleza. Por otra parte, muchos inmuebles de protección oficial se destinaban a la compra, o al alquiler con opción a compra, con una calificación (situación que sujeta la vivienda a precios tasados) limitada temporalmente, por lo que, transcurrido un plazo de tiempo, acabaron en el mercado. La descalificación ha permitido que muchas viviendas financiadas con fondos públicos hayan pasado a ser propiedad privada y ha impedido la creación de un parque público que pueda satisfacer las necesidades actuales y futuras de vivienda social. Tanto es así que las estimaciones recogen que más de mitad de la vivienda con protección pública construida entre 2005 y 2018 ha dejado de serlo y ha pasado a ser propiedad privada.

La calificación permanente de la vivienda pública, su destino al alquiler y no a la venta, junto con la ampliación del parque público a través de la construcción y de los programas de compras públicas de viviendas, no son las únicas herramientas que hay activar. Es necesario tener en cuenta que las causas de la escalada de los precios, a decir de todos los expertos, son múltiples, de modo que también habrán de ser múltiples las respuestas, que además deberán conjugar el corto y el largo plazo. En todo caso, la adopción y concreción de unas u otras medidas corresponde al legislador y a los distintos ejecutivos, central y autonómico, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Sin perjuicio de lo anterior, el Defensor del Pueblo, en ejercicio de sus funciones de defensa de los derechos constitucionales, no puede dejar de señalar, como lleva haciendo desde varios años atrás, que un aumento significativo del número de viviendas públicas destinadas al alquiler, hasta alcanzar como mínimo la media europea, constituye el punto de partida indispensable para hacer eficaz la política social de vivienda. A su vez, esta medida resultaría un instrumento económico útil para reducir los precios de los alquileres en el mercado no regulado, al contribuir a la reducción de la demanda. No se olvide que el acceso a la vivienda en condiciones asequibles constituye, además de una necesidad básica de las personas, un derecho reconocido en la Constitución que los poderes públicos deben hacer efectivo.

El establecimiento de registros de demandantes de vivienda pública

En relación con la asignación de dichas viviendas, uno de los instrumentos fundamentales resulta ser el de los registros públicos de demandantes de vivienda.

Ya desde la promulgación del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, se previó la creación de estos registros, de manera que la adjudicación de las viviendas de protección pública debía hacerse a personas inscritas en ellos. A partir de dicha previsión se fueron creando registros, en los ámbitos autonómico y local, hasta constituir, hoy en día, una de las principales herramientas para la adjudicación de vivienda pública en España.

Por esa razón, ha de insistirse en una adecuada regulación de la inscripción en los registros de demandantes de vivienda, así como en su interpretación de acuerdo con el objetivo de favorecer el acceso a una vivienda digna y adecuada, como concreción esencial del mandato contenido en el artículo 47 de la Constitución.

En contraposición, una regulación deficiente o insuficiente de aquellas circunstancias que afectan a la inscripción, o su interpretación restrictiva, incorpora una nueva dificultad o barrera de acceso a la vivienda, diferente de otras existentes, pero igualmente determinante de la falta de efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.

Tales deficiencias fueron observadas por el Defensor del Pueblo en relación con la regulación del Registro Permanente de Solicitantes de Vivienda (RPSV) de Madrid, con ocasión de la tramitación de una queja presentada por una solicitante de vivienda pública ante la empresa municipal encargada de su gestión. A la petición de información formulada por esta institución, el ayuntamiento respondió que la solicitud había sido admitida y se había realizado la inscripción, pero que la falta de actualización de la información aportada había provocado su posterior cancelación.

La respuesta de la Administración resultó insatisfactoria, pues descansaba en una interpretación de la regulación de la inscripción –que se contiene en el Reglamento para la adjudicación de las viviendas gestionadas por la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A., aprobado por acuerdo de 20 de diciembre de 2018 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid– que el Defensor del Pueblo no puede compartir. Dicha interpretación, a su vez, es consecuencia en buena medida de los defectos que presenta la regulación citada.

Alcance de las obligaciones de información de los solicitantes de vivienda

El ayuntamiento fundamentó su decisión en el incumplimiento por la interesada de la obligación, expresada en el citado reglamento, de mantener actualizada la información referente a la inscripción y de subsanar los posibles incumplimientos sobrevenidos. En

particular, la corporación local partía de que, entre los documentos a presentar, la norma exige la aportación de una autorización para que el ayuntamiento pueda consultar los datos, referidos a la solicitante de vivienda y a su unidad familiar, necesarios para comprobar que todos ellos reúnen los requisitos necesarios para proceder a dicha inscripción.

Lo cierto es que la interesada había presentado dicho documento y por esa razón la Administración municipal procedió a la inscripción de la solicitud en el registro de demandantes de vivienda. Sin embargo, el hecho de que uno de los hijos integrantes de la unidad familiar alcanzara posteriormente la mayoría de edad sirvió al ayuntamiento para exigir el mismo documento de nuevo, esta vez con la firma renovada del hijo. La falta de aportación de la autorización de consulta de datos con la firma pertinente renovada fue interpretada por el ayuntamiento como el incumplimiento de la obligación de manifestar, por parte del hijo que había alcanzado la mayoría de edad, su voluntad de seguir formando parte de la unidad familiar, lo que llevó a la cancelación de la inscripción de la solicitud en su conjunto.

Esta resolución no puede compartirse ya que, en primer lugar, no se prevé en el reglamento en examen que la citada autorización deje de tener valor respecto de los firmantes que cumplan la mayoría de edad. En realidad, cabe pensar que sucede lo contrario, dado que el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, fija que el consentimiento para el tratamiento de los datos personales es válido a partir de los catorce años de edad.

En cuanto a la manifestación de la voluntad de seguir formando parte de la unidad familiar por quien ya haya alcanzado la mayoría de edad, lo cierto es que en el reglamento de referencia tampoco se prevé expresamente un trámite para ello, ni se precisa cómo ha de hacerse. En realidad, lo único que dicha norma establece es la necesidad de manifestación de tal voluntad en el momento de solicitar la inscripción en el registro (artículo 10.2), pero no la de ratificarla solo por alcanzarse la mayoría de edad.

Que el reglamento no prevea dicha circunstancia cuando alguno de los miembros de la unidad llega a la mayoría de edad no significa necesariamente que deba presumirse que dicha voluntad no concurre. Se trata, en realidad, de una laguna en la regulación, que no puede ser colmada mediante una interpretación en perjuicio de los solicitantes de vivienda, como ha sucedido en el supuesto descrito. En todo caso, habría de interpretarse en beneficio de los solicitantes, como exigiría la aplicación del principio pro derecho en tales supuestos, algo especialmente oportuno cuando se trata de dar satisfacción a un derecho constitucional y, aún más, cuando este se proyecta sobre personas en situación de vulnerabilidad social.

Por último, en la normativa de referencia no se encuentra ninguna previsión que vincule la autorización para la consulta de datos a la manifestación de la voluntad de un miembro de la unidad familiar a formar parte de la misma. El reglamento, en realidad, solo establece, como consecuencia de la falta de presentación de la autorización, la obligación de presentar, en su lugar, la documentación exigida.

Por ello, aunque resulta muy razonable que la Administración deduzca la voluntad de integración en la unidad familiar de la firma de la autorización de consulta de datos –pues así no se obliga a la aportación de un nuevo escrito a la solicitud–, la utilización de dicha deducción en sentido opuesto (es decir, interpretando que la falta de renovación de la firma de la autorización implica la ausencia de esa voluntad, hasta el punto de expulsar del procedimiento a la entera unidad familiar) no solo no cuenta con apoyo normativo, sino constituye una interpretación de la norma excesivamente restrictiva.

La notificación de la cancelación de la inscripción

Supuestos como el descrito, en los que esta institución aprecia una interpretación restrictiva de las normas que regulan la inscripción en los registros de demandantes de vivienda, resultan aún más preocupantes al constatar que la falta de presentación de la documentación mencionada no respondió a ninguna manifestación de voluntad –o a la falta de ella– por parte de ningún integrante de la unidad familiar, sino a la ausencia de conocimiento de su exigencia.

La solicitante no llegó a saber del posible incumplimiento sobrevenido de la obligación de aportar una nueva manifestación de voluntad del hijo que había alcanzado la mayoría de edad, ni de la posibilidad de subsanarlo, pues dicha circunstancia no le fue comunicada personalmente, sino que fue simplemente publicada en el tablón de edictos del ayuntamiento y, durante unos días, en la página web de la empresa municipal encargada de la gestión del registro. En consecuencia, la cancelación de la inscripción de la solicitud en el registro se produjo sin su conocimiento.

El ayuntamiento, en su contestación al Defensor del Pueblo, consideró que la cancelación de la inscripción había sido correctamente comunicada a la interesada, pues, a su juicio, se trata de un acto integrante de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva, como es el de adjudicación de las viviendas municipales, en el seno del cual la publicación surte los efectos de la notificación, tal y como se dispone en el artículo 45.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, tal interpretación incurre en la confusión de tomar en consideración dos procedimientos distintos –por un lado, el procedimiento de inscripción, modificación y cancelación y, por otro, el procedimiento de adjudicación de viviendas– e identificarlos

como uno solo, eludiendo de esa manera el deber de notificar individualmente a los solicitantes cualquier incidencia en relación con dicha inscripción.

La regulación en España del procedimiento de inscripción de los registros de demandantes de vivienda pública

La confusión entre los dos procedimientos se ve seguramente favorecida por los defectos en la redacción del reglamento al que se viene haciendo referencia.

En él no solo no se prevé la forma en que se ha de comunicar la cancelación de la inscripción en cualquiera de sus manifestaciones, sino que su propio título –«Reglamento para la adjudicación de las viviendas gestionadas por la EMVS S.A.»– favorece dicha confusión, ya que su objeto no se agota en la regulación del procedimiento de adjudicación de las viviendas, cuya gestión corresponde a la citada empresa pública, sino que abarca, igualmente, la regulación del propio registro.

Estos defectos, a falta de una regulación autonómica que permita integrarlos y solventarlos de manera adecuada, dan lugar a problemas de interpretación que hacen aconsejable la consulta de lo establecido en similares circunstancias en la normativa de otros municipios u otras comunidades autónomas, donde aparecen resueltos de manera clara y definitiva.

Así, en los casos en que la regulación autonómica vigente en la materia contempla en una misma norma los registros de demandantes de vivienda y los procedimientos de su adjudicación, se puede comprobar que dichos procedimientos tienen, habitualmente, una consideración distinta y una regulación separada e independiente entre sí.

Son ejemplos de ello el Decreto 106/2021, de 6 de agosto, del Consell, del Registro de Vivienda de la Comunitat Valenciana y del procedimiento de adjudicación de viviendas; el Decreto 1/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Registro Único de Demandantes de Vivienda de la Comunidad Autónoma de Galicia y la adjudicación de las viviendas protegidas; el Decreto 32/2006, de 21 de febrero, de la Junta de Extremadura, por el que se crea el registro de demandantes del Plan Especial de Vivienda y se establece el sistema de selección de adquirentes de viviendas sujetas al Plan Especial, o el Decreto 106/2009, de 19 de mayo, de la Generalitat de Cataluña, por el que se regulan el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial de Cataluña y los procedimientos de adjudicación de las viviendas con protección oficial.

En otras comunidades autónomas la diferenciación entre la regulación de la inscripción en registro de demandantes de vivienda y la adjudicación de las viviendas se hace, ya desde el inicio, a través de instrumentos normativos diferentes. Es el caso de la regulación de Castilla y León, Castilla-La Mancha o Canarias.

En otras ocasiones, ni siquiera existe una regulación singularizada del procedimiento de adjudicación de las viviendas por parte de la comunidad autónoma, sino que la regulación y la tramitación de dicho procedimiento se hace por una Administración distinta, de nivel local. También es frecuente que la tramitación del procedimiento de inscripción, modificación y cancelación de la inscripción en el registro de demandantes de vivienda se haga por la comunidad autónoma titular del registro –que será centralizado en ese caso– y, en cambio, el procedimiento de adjudicación de las viviendas públicas municipales se practique por la correspondiente empresa municipal de vivienda, con tal de que se presente el certificado de estar correctamente inscrito con carácter previo en el registro referido, como sucede en el caso de las viviendas que adjudica la empresa municipal de vivienda del Ayuntamiento de Valladolid, por citar un ejemplo.

El reconocimiento en la regulación vigente del deber de notificar personalmente la cancelación de la inscripción en el registro de demandantes de vivienda

En relación con la regulación particular de dichas comunidades autónomas respecto de la cancelación de las inscripciones en el registro respectivo, hay que tener en cuenta que, cuando se hace, habitualmente se exige de manera expresa la práctica de la notificación al interesado.

Así, puede citarse el Decreto 1/2010, de 8 de enero, de Galicia, que establece en el segundo párrafo de su artículo 17 la necesidad de notificación individual al solicitante, incluso cuando la baja se acuerde de oficio; o el artículo 23.5 de la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico, de Euskadi.

En otros casos, la regulación no es tan explícita, pero permite pensar en que se presupone la exigencia de una notificación individual para practicar la baja, como sucede con la regulación valenciana, en el artículo 23.1 del Decreto 106/2021, de 6 de agosto, o la extremeña, en el artículo 10 del Decreto 32/2006, de 21 de febrero, de Extremadura.

Incluso en los casos en que el registro de demandantes de vivienda es de titularidad municipal y se regula la forma de comunicar la cancelación de la inscripción, también es habitual encontrar el reconocimiento del deber de notificar personalmente y de manera fehaciente dicha circunstancia. Así ocurre, por ejemplo, en la inscripción en el Registro de Demandantes de Vivienda en Sevilla (según se prevé en el artículo 11 de la Ordenanza reguladora, aprobada el 16 de abril de 2010 por su ayuntamiento), o en el párrafo quinto del artículo 10 de las Normas reguladoras del Registro Único de Vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento de la empresa municipal de la vivienda de Rivas Vaciamadrid (Madrid), de 23 de febrero de 2021.

No puede dejar de mencionarse que la falta de notificación personal de la cancelación de la inscripción en el registro de demandantes de vivienda ha motivado la intervención de otros comisionados autonómicos (defensores del pueblo). En efecto, así ha ocurrido con la regulación vasca de esta materia, cuyas insuficiencias en el aspecto aquí analizado dieron lugar a una Recomendación en 2008 del Ararteko, sobre la necesidad de adecuar la tramitación y notificación de las resoluciones del Registro de Solicitantes de Vivienda a la ley de procedimiento administrativo común entonces vigente. Asimismo, en el informe final de dicha institución del mismo año se recogía la necesidad de que la Administración autonómica incorporase a su regulación el trámite de audiencia al interesado y la notificación personal de las resoluciones de baja y de modificación de las inscripciones del registro de solicitantes de vivienda, por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción.

La regulación de la inscripción en los registros de demandantes de vivienda pública, o su interpretación, no debe de constituir una nueva barrera de acceso a la vivienda

En la tramitación de quejas relacionadas con los problemas de la vivienda, el Defensor del Pueblo ha insistido de manera reiterada en que los procedimientos de adjudicación de viviendas públicas han de ser ágiles y transparentes y en la necesidad de que exista un baremo reglado y público para evitar la inseguridad jurídica y la desconfianza de los solicitantes.

Resulta igualmente importante recalcar que los participantes en dichos procedimientos han de ser previamente seleccionados de acuerdo con unas normas que sean razonables y que atiendan a sus circunstancias materiales –económicas, sociales, o familiares–, sin que la imposición de trabas burocráticas ajenas a tales circunstancias les prive de su participación en los mismos.

En este sentido, el examen de la regulación municipal madrileña permite advertir cómo una interpretación restrictiva de su contenido, e incluso contraria a los objetivos para los que fue aprobada, puede configurarse como una nueva barrera de acceso a la vivienda, distinta de su elevado precio en el mercado no regulado o la oferta insuficiente de viviendas públicas, pero igualmente determinante de la falta de efectividad del derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución. Más aún, estas barreras de acceso de orden burocrático resultan especialmente preocupantes, pues inciden de manera más acusada en personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

Hay que insistir en que la regulación citada tiene como fin último la adjudicación de vivienda a personas que no cuentan con recursos suficientes y, por tanto, están en situación de especial necesidad. En tal situación, cumplir adecuadamente con todos los

trámites procedimentales exigibles para optar a la adjudicación de una vivienda, constituye para muchos de los solicitantes un verdadero desafío.

Es cierto que la participación en tales procedimientos y la obtención de la vivienda deseada imponen como carga inevitable el seguir con atención la tramitación de su solicitud y solucionar las eventuales deficiencias que esta pueda tener. Pero también lo es que, en contraposición, la Administración está para facilitar dicha tramitación sin imponer trámites adicionales no contemplados en la norma, o comunicar adecuadamente las incidencias relevantes que en la misma se produzcan, teniendo especialmente presente que, en última instancia, la inscripción en el registro es un requisito necesario para el otorgamiento de bienes de primera necesidad a quienes se encuentran en situación de dificultad.

De acuerdo con todo lo razonado, el Defensor del Pueblo dirigió al Ayuntamiento de Madrid [dos Recomendaciones y una Sugerencia](#) con un doble objetivo. En primer lugar, para que se establezca la obligación de notificación personal, de forma fehaciente y por los medios establecidos en la ley de procedimiento administrativo común, en los supuestos de cancelación de la inscripción en el registro por incumplimiento sobrevenido de las obligaciones o requisitos de acceso de cualquiera de las personas que integran la unidad familiar.

En segundo lugar, esta institución recomendó la modificación del reglamento para evitar que pueda interpretarse como exigible el requisito de que los hijos integrantes de la unidad familiar, al alcanzar la mayoría de edad, expresen su voluntad de seguir formando parte de dicha unidad para que continúe la inscripción, o bien para que, en caso de considerarse necesaria dicha manifestación de voluntad, esta se solicite a través de notificación a la persona interesada de forma fehaciente y por los medios establecidos en la Ley 39/2015 antes citada.

El ayuntamiento no aceptó estas recomendaciones, sin aportar razones suficientes que desvirtuaran su fundamento, pero sí aceptó la Sugerencia de que volviera a inscribir en el registro a la interesada sin necesidad de que esta presentara nuevamente su solicitud.

11 LAS DECLARACIONES E INFORMES DE IMPACTO AMBIENTAL: EL CORRECTO SEGUIMIENTO DE SU VIGENCIA Y APLICACIÓN

El artículo 45 de la Constitución contiene el mandato vinculante, dirigido a los poderes públicos, de hacer realidad el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de conservar y restaurar el medio ambiente.

La evaluación ambiental de los planes y proyectos con previsible incidencia significativa sobre el medio es una herramienta fundamental para cumplir con este mandato, pues consiste en integrar en el proceso de decisión los aspectos relativos a la protección del medio ambiente a través de la identificación y corrección de los daños que pudieran producirse.

Con este propósito, y gracias al impulso del Derecho de la Unión Europea, el legislador ha incorporado al ordenamiento jurídico español la obligación de evaluar la incidencia de los planes y proyectos a partir de unos determinados umbrales de intensidad de la afección previsible sobre el medio ambiente. Desde el año 1986 esta técnica de tutela ambiental está incorporada al Derecho interno para los proyectos y las actividades específicas y, desde el año 2006, también para los planes elaborados por las administraciones.

Los procedimientos de evaluación ambiental de proyectos que contempla la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), dan lugar a una declaración de impacto ambiental (DIA), en el procedimiento ordinario, o a un informe ambiental (IA), en el procedimiento simplificado. A través de estos instrumentos, el órgano competente en materia de medio ambiente se pronuncia sobre la conveniencia o inconveniencia del proyecto y, en caso afirmativo, establece las condiciones a las que han de sujetarse su ejecución y explotación para evitar, paliar o compensar las eventuales repercusiones negativas que sobre el ambiente y los recursos naturales puedan producirse.

Ambas figuras tienen la consideración de informes preceptivos y determinantes. Las condiciones que establecen para proteger el medio ambiente son vinculantes para el órgano administrativo que autoriza el proyecto –conocido como órgano sustantivo–, así como para el promotor en todas sus fases (construcción, explotación y abandono). Esto supone que debe sufragar el coste de las medidas correctoras y, en su caso, las complementarias que se hayan podido establecer.

El promotor del proyecto, que puede ser un particular o una Administración pública, se encarga de la elaboración del estudio de impacto ambiental, piedra angular de la evaluación, pues con su presentación se inicia la evaluación y en él se deben identificar

todos los posibles impactos significativos y proponerse las medidas preventivas y correctoras necesarias, que luego serán analizadas por la Administración.

Una vez formulada la declaración de impacto ambiental o el informe ambiental y autorizado un proyecto, el promotor es el máximo responsable de la aplicación de todas las medidas previstas para evitar o corregir los impactos sobre el medio ambiente detectados en la evaluación, pero la Administración no puede quedar al margen.

La participación activa del órgano ambiental y el ejercicio de sus competencias respecto a la declaración de impacto ambiental que formula

El riguroso seguimiento de lo establecido en estos instrumentos por parte del órgano sustantivo y del órgano ambiental, así como la colaboración eficaz entre estos dos órganos administrativos –con una participación activa del órgano ambiental–, resultan cruciales para no restringir ni debilitar el control de los impactos ambientales de un proyecto.

Sin embargo, no es lo que el Defensor del Pueblo detecta en algunas de las actuaciones tramitadas en los últimos años, en las que se observa, por parte de la Administración, una interpretación excesivamente restrictiva de los preceptos legales que habilitan la intervención del órgano ambiental en la supervisión de proyectos ya evaluados cuya ejecución no avanza como debiera.

Así, es frecuente que los órganos ambientales consideren que no les corresponde realizar ningún seguimiento de la declaración de impacto ambiental, pronunciarse sobre su vigencia, ni instar el ejercicio de la potestad sancionadora al órgano sustantivo. También suelen declinar su competencia para determinar si procede excluir un proyecto de evaluación de impacto ambiental en los casos excepcionales previstos en la ley e incluso para revisar o promover una modificación de la declaración de impacto ambiental.

Al respecto, debe recordarse que, si bien el órgano sustantivo es el que tiene la responsabilidad principal de realizar el seguimiento de la DIA y quien ha de ejercer la potestad sancionadora, ello no significa que el órgano ambiental no tenga ninguna función en este ámbito. De acuerdo con el artículo 52.5 de la Ley de evaluación ambiental, puede y debe realizar comprobaciones, así como recabar información del órgano sustantivo, o del promotor, para «verificar el cumplimiento del condicionado de una DIA o de un informe de impacto ambiental»; para evaluar «el grado de implementación, los resultados, la eficacia y la eficiencia de aquella»; e incluso «permitir una mejora continua del método basada en la retroalimentación y elaborar estadísticas».

El Defensor del Pueblo considera que, en aras de un control adecuado de la incidencia ambiental de un proyecto, el ejercicio de las competencias que la legislación atribuye a los órganos ambientales resulta determinante, en particular en casos de

declaraciones de impacto antiguas relativas a proyectos que se reactivan tras haber permanecido paralizados durante largos períodos de tiempo, o cuando el proyecto ha variado sustancialmente con respecto al inicialmente evaluado.

En ese sentido, las atribuciones contempladas en el artículo 52.5 de la referida Ley de evaluación ambiental habilitan al órgano ambiental para verificar, más allá del cumplimiento de meras formalidades, la situación real de la ejecución –o la ausencia de ella– del proyecto evaluado de acuerdo con los condicionantes ambientales fijados, así como el desarrollo posterior de las obras, e incluso si las circunstancias que se tuvieron en cuenta para realizar la evaluación se han visto alteradas de forma significativa, de lo cual debe tener conocimiento pues también es competente para modificar la declaración de impacto ambiental que emitió (artículo 44 de la Ley de evaluación ambiental).

No ejercer estas atribuciones implica renunciar a parte de las garantías de tutela ambiental previstas legalmente para minimizar los impactos de un proyecto e, incluso, puede llegar a frustrar los propios fines que persigue la evaluación ambiental.

La pérdida de vigencia de la declaración de impacto ambiental y la colaboración entre el órgano ambiental y el sustantivo

Cabe subrayar que una declaración de impacto ambiental pierde su vigencia y cesa en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, no se hubiera comenzado la ejecución del proyecto o actividad en el plazo de cuatro años (artículo 43.1 de la Ley de evaluación ambiental).

El motivo por el que la legislación establece un plazo para que se inicien las obras tras la evaluación ambiental de un proyecto y, si esto no ocurre, determine que la declaración de impacto ambiental pierde sus efectos, se debe a que el paso del tiempo puede cambiar los parámetros utilizados en la evaluación. Por ejemplo, han podido variar las características ambientales del lugar donde va a ejecutarse el proyecto o incluso se ha podido modificar el proyecto inicialmente aprobado. Así, transcurridos unos años sin que se ejecute un proyecto, la evaluación ambiental inicial queda obsoleta y la legislación obliga al promotor del proyecto a repetirla.

Estas cuestiones fueron apuntadas brevemente en el informe anual correspondiente a 2022 y merecen ser destacadas de forma más extensa en este informe anual, dado que el Defensor del Pueblo continuó enfrentándose en 2024 a casos en los que los órganos ambientales declinaron las funciones que a este respecto les atribuye la legislación.

La declaración de impacto ambiental relativa a un proyecto de mejora funcional y de seguridad vial de la autovía A-7 (tramo enlace con la CV-32 carretera de Gombalda-enlace con la A-3. PP.KK. 486 al 509) ilustra bien el problema aquí planteado. La Secretaría de Estado de Medio Ambiente consideró que la declaración de impacto

ambiental de aquel proyecto no había perdido vigencia en tanto se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el 4 de abril de 2018 y las obras de ejecución se iniciaron, según el acta de replanteo comunicada por el promotor (la Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunitat Valenciana), el 1 de abril de 2022. Por tanto, la ejecución del proyecto se inició formalmente dentro del plazo de cuatro años que fija la ley.

No obstante, a la vista de que la comunicación de inicio de las obras se produjo tan solo unos días antes de que expirara el plazo de cuatro años, el Defensor del Pueblo consideró que el órgano ambiental podría haber solicitado información al promotor de las obras, o al órgano sustantivo, sobre las razones de la demora, dado que la forma de proceder revelaba indicios de una posible falta de desarrollo normal e incluso de una paralización del proyecto, así como que el acta de comprobación del replanteo podía constituir una mera formalidad.

La excesiva dilación en la ejecución de un proyecto desde su evaluación ambiental puede privar a la declaración de impacto ambiental de la posibilidad de alcanzar su finalidad. Por eso, no cabe admitir como inicio de las obras, en el sentido exigido por el apartado segundo del artículo 43.1 de la Ley de evaluación ambiental, la mera realización de unas primeras actuaciones para, después, dejarlas nuevamente paralizadas. El acta de comprobación del replanteo puede ser un documento relevante para acreditar formalmente el inicio material de las obras o el montaje de las instalaciones necesarias para la ejecución de un proyecto, pero no es suficiente a efectos de pronunciarse sobre la vigencia de una declaración de impacto ambiental si posteriormente las obras no se desarrollan con normalidad.

Es decir, no basta con dejar constancia formal del inicio de las obras –que, por lo demás, puede consistir en una pequeña actuación material sobre el terreno– para entender iniciada la ejecución del proyecto y evitar así la obsolescencia de la evaluación ambiental. Es necesario que, una vez iniciadas, las obras avancen, porque, si ello no es así, la evaluación ambiental puede quedar desfasada y, en consecuencia, debería también perder su vigencia, obligando al promotor a repetir el proceso.

El requisito de que no existan autorizaciones pendientes cuando comiencen materialmente las obras de ejecución del proyecto

A lo anterior se añade que el precepto que define qué debe entenderse por inicio de las obras a los efectos de dilucidar la vigencia de una declaración de impacto (artículo 43.1 de la Ley de evaluación ambiental), contiene un requisito adicional, que debe concurrir en el momento de iniciarse su ejecución material: que no existan autorizaciones pendientes.

En el proyecto de carretera controvertido faltaba la autorización de la Confederación Hidrográfica del Júcar. Dado que este hecho había sido denunciado ante el órgano

ambiental por la reclamante –y ante la inminencia de la expiración del plazo de vigencia de la declaración de impacto ambiental –, aquel debería haber realizado alguna gestión para verificar dichas alegaciones, solicitando información al promotor o al órgano sustantivo, al amparo de las atribuciones que le otorga el artículo 52.5 de la Ley de evaluación ambiental. En todo caso, sin dichas autorizaciones –aunque tengan carácter sectorial y su otorgamiento corresponda a otros órganos o Administraciones públicas–, no pueden iniciarse las obras, y el órgano ambiental no puede ignorar este hecho si lo que se discute es la vigencia de la declaración que emitió.

Participar en el seguimiento del cumplimiento de una declaración de impacto ambiental implica una disposición activa por parte del órgano ambiental para conocer cualquier circunstancia atinente a la eficacia y efectividad del acto que ella misma fórmula. Entre esas circunstancias, tanto el retraso manifiesto en el inicio de la ejecución del proyecto evaluado y la proximidad de la comunicación del inicio de las obras a la finalización del plazo de vigencia de la declaración, como la denuncia de que aún no se han otorgado todas las autorizaciones preceptivas previas al inicio de la ejecución del proyecto, son hechos que no deben ser ignorados por dicho órgano administrativo.

A juicio del Defensor del Pueblo tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en el autonómico se pueden promover o mejorar los mecanismos de colaboración e intercambio de información entre el órgano ambiental y los principales órganos sustantivos que aprueban los grandes proyectos de infraestructuras de transporte, agua, energía o análogos, con el fin de establecer un sistema de seguimiento de la vigencia de las declaraciones de impacto (o de los informes ambientales en las evaluaciones simplificadas), que permita detectar demoras en el inicio de la ejecución de los proyectos, circunstancias inusuales o aparentemente irregulares y supervisar el cumplimiento de las medidas correctoras establecidas en los instrumentos de evaluación.

Por ello, el Defensor del Pueblo dirigió a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente la [Recomendación](#) de implantar, ampliar o intensificar mecanismos formales de colaboración e intercambio de información con los órganos sustantivos de la Administración General de Estado para garantizar el correcto seguimiento de la vigencia de las declaraciones e informes de impacto ambiental, así como del cumplimiento de las condiciones establecidas en los citados instrumentos.

La secretaría de Estado contestó, a comienzos de verano de 2024, que se encontraba en un proceso de mejora de las herramientas informáticas de tramitación, dentro del cual exploraría cómo podían recoger de manera individualizada la vigencia de las declaraciones e informes de impacto. Asimismo, comunicó al Defensor del Pueblo que procedería a dirigirse a los órganos sustantivos de la Administración General del Estado, instándoles a garantizar que los informes resultantes del seguimiento y

cumplimiento de las condiciones establecidas en las declaraciones e informes de impacto ambiental fueran debidamente trasladados al órgano ambiental de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

Un caso similar en el ámbito autonómico insular

El Defensor del Pueblo analizó, también en 2024, la vigencia de la declaración de impacto ambiental del proyecto para construir en la isla de Tenerife el «Complejo Deportivo del Centro Insular del Motor», que presenta algunas similitudes con el caso expuesto en el apartado anterior.

La declaración de impacto ambiental del proyecto fue formulada por el órgano ambiental autonómico, denominado entonces Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, y se publicó en el *Boletín Oficial de Canarias* el 30 de septiembre de 2011. En ella se establecía que si las obras no se habían iniciado en el plazo de 5 años la declaración perdería sus efectos y, en consecuencia, debería repetirse la evaluación ambiental. Según el acta de replanteo, las obras se iniciaron el 22 de agosto de 2016. No obstante, el inicio de las obras que el acta refleja pudo tratarse de un mero trámite destinado a evitar la caducidad de la declaración de impacto ambiental.

Existen razones que avalan esta conclusión. Por un lado, no solo se apuró el plazo de cinco años previsto en la declaración de impacto para levantar acta del inicio de las obras, sino que el departamento competente en carreteras del Cabildo de Tenerife –como órgano sustantivo y de contratación– se vio obligado posteriormente a resolver el contrato con el promotor por incumplimiento de sus obligaciones ante el «evidente estado de abandono» en que se encontraban las obras. Por otro lado, tuvo que asumir la condición de promotor del proyecto. Los informes recibidos ponen de manifiesto que, entre agosto de 2016 y 2017, apenas hubo algunos movimientos de tierra. Desde entonces, el proyecto se dividió en cuatro y no se retomaron materialmente las obras hasta que, el 6 de julio de 2020, comenzaron las de uno de ellos, el del acceso norte al complejo deportivo. La ejecución de las obras de los otros tres proyectos no empezó hasta el 28 de febrero de 2024.

En suma, parece claro que la ejecución de las obras no avanzó con normalidad ni en los plazos previstos inicialmente. Recuérdese que, a efectos de determinar la vigencia de una declaración ambiental, no puede entenderse como el inicio de las obras la mera realización de unas primeras actuaciones si, después, las obras quedan paralizadas durante años.

A ello debe añadirse que el Defensor del Pueblo albergó serias dudas de que los impactos ambientales derivados de la construcción y funcionamiento del circuito hubieran sido debidamente evaluados en su momento y se hubieran impuesto al

promotor todas las medidas correctoras necesarias para mitigarlos. Esas dudas se generaron por el contenido de la propia declaración de impacto ambiental del proyecto.

En términos generales, una declaración de impacto ambiental –tanto en la ley vigente como en las normas anteriores– debe contener una valoración de los principales impactos sobre el medio ambiente que pueden producirse durante la ejecución del proyecto y su explotación (en este caso, la construcción y el funcionamiento del circuito) y las medidas correctoras que el promotor del proyecto debe adoptar para evitar o minimizar dichos impactos.

Por ejemplo, respecto a la contaminación acústica (uno de los principales impactos del circuito), la declaración no contiene ninguna referencia a la estimación que el estudio de impacto ambiental realiza sobre el ruido que va a generar la construcción y, sobre todo, el funcionamiento del circuito, ni cómo va a incidir el notable incremento de la contaminación acústica en las viviendas más próximas a las instalaciones o en el entorno natural.

Tan solo se impone al promotor la obligación de remitir «antes del inicio de las obras» un informe que especifique todas las viviendas que podrían verse afectadas y que explique la metodología para evaluar y cuantificar los potenciales impactos. A continuación, se afirma que las medidas correctoras no pueden decidirse hasta que se caracterice el impacto acústico (condicionante 4º de la declaración de impacto ambiental).

No parece esta una evaluación del impacto acústico del circuito que se ajuste a las exigencias legalmente previstas, ya que la declaración difiere a ulteriores momentos que deberían haber estado incluidos en el estudio de impacto ambiental que presentó el promotor. La ausencia de esta información impidió una evaluación adecuada de los impactos acústicos y la determinación de las medidas correctoras, a pesar de que todo ello debe producirse, no solo antes del inicio de las obras, sino antes de la autorización del proyecto (artículos 5.1 a), 9 y 42 de la Ley de evaluación ambiental).

Similares consideraciones pueden realizarse respecto a otros impactos del proyecto, tales como posibles afecciones a los recursos naturales o a las especies de flora y fauna protegidas, el incremento de la contaminación lumínica o los impactos sobre el medio hídrico.

De acuerdo con los razonamientos expuestos, y a la vista de la información remitida por el cabildo, el Defensor del Pueblo consideró que la declaración de impacto ambiental realizada en 2011 había perdido vigencia, por lo que debía repetirse.

Sin embargo, el Cabildo Insular de Tenerife, como órgano sustantivo, sostuvo que la declaración no había perdido vigencia, por lo que el Defensor del Pueblo le dirigió, en enero de 2024, una [Sugerencia](#) para que, previa consulta con el órgano ambiental

autonómico, adoptara medidas para completar la evaluación ambiental realizada, de manera que fueran identificados correctamente los impactos del proyecto y determinadas las medidas correctoras precisas.

El Cabildo Insular de Tenerife insistió en su respuesta en que el inicio puntual de las obras, en agosto de 2016, era suficiente para evitar la pérdida de la vigencia de la declaración de impacto, y sostuvo que los trámites administrativos realizados entre esa fecha y el 6 julio de 2020 –cuando comienza la ejecución del acceso norte al recinto deportivo– demostraban que se había producido un comienzo material y no solo formal de las obras.

El Defensor del Pueblo no puede compartir tal interpretación, en atención a que los trámites administrativos de aprobación y adjudicación de las obras son evidentemente distintos de la ejecución propiamente dicha e, igualmente, porque no es compatible con el tenor literal del artículo 43.1 de la Ley de evaluación ambiental, según el cual, el inicio de la ejecución del proyecto se corresponde con el *comienzo material* de las obras o el *montaje de las instalaciones necesarias* para la ejecución del proyecto o actividad, sin que en el mismo se mencione trámite administrativo alguno, por mucho que estos puedan resultar en ocasiones indispensables y preceptivos para continuar con las obras.

Respecto a la Sugerencia, el Cabildo de Tenerife comunicó que no consideraba necesario consultar al órgano ambiental autonómico ni realizar una modificación de la declaración de impacto ambiental para completarla. El cabildo justificó este criterio en que los informes de análisis ambiental aportados por el adjudicatario de la obra en mayo de 2024 estimaron que las modificaciones del proyecto original no suponían cambios apreciables ni incrementos significativos de su impacto, y que sería el seguimiento ambiental a realizar durante todas las fases del proyecto el que indicara la necesidad de intensificar las medidas definidas o de aplicar otras nuevas. Asimismo, sostenía el cabildo que todo ello es conforme con el Acuerdo de 24 de noviembre de 2022 de la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife, el órgano del propio cabildo que, según la Administración insular, es ahora el órgano ambiental competente tras una modificación legislativa.

De esta forma, el cabildo insular no aceptó la Sugerencia, aunque sin pronunciarse sobre la cuestión principal que la fundamentaba, es decir, sobre la ausencia inicial de identificación correcta de los impactos del proyecto original, la consecuente insuficiencia de la declaración de impacto ambiental respecto a las condiciones y medidas correctoras impuestas originariamente y sobre la necesidad de completarla por este motivo, no por la modificación del proyecto.

Cabe finalmente reseñar que, en el momento de redacción de este informe, el Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento a través de los medios de comunicación,

de que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santa Cruz de Tenerife dictó sentencia, el 20 de diciembre de 2024, en un recurso interpuesto por una asociación ecologista, en la que concluyó que la declaración de impacto ambiental del proyecto había perdido vigencia.

A modo de conclusión: la necesidad de refuerzo de la participación del órgano ambiental respecto a la vigencia y el cumplimiento de la declaración de impacto ambiental

Las disfunciones relatadas se detectaron por el Defensor del Pueblo en actuaciones concretas realizadas ante las administraciones competentes con motivo de quejas presentadas por los ciudadanos sobre casos específicos.

No cabe, por tanto, extrapolar las conclusiones obtenidas y afirmar, con carácter general, que la regulación del procedimiento de evaluación ambiental no está resultando eficaz para alcanzar las finalidades que la ley persigue, esto es determinar si un proyecto es compatible con la protección del medio ambiente, comprobando si hay valores ecológicos cuya protección debe prevalecer y el proyecto debe abandonarse (lo cual ocurre muy raramente); o bien determinar las condiciones que deben cumplirse en la ejecución y explotación de un proyecto para corregir los impactos ambientales detectados en la evaluación, que constituye el supuesto habitual.

Lo que sí puede afirmarse es que el órgano ambiental no puede quedar completamente al margen de la declaración que formula y que debe reforzarse su participación, en ejercicio de las atribuciones que le otorga la ley, en los hechos que tienen lugar con posterioridad a la publicación de la declaración de impacto ambiental (o, en su caso, del informe ambiental) y que están relacionados con su vigencia y su cumplimiento, así como su colaboración con el órgano sustantivo.

No hacerlo supone inaplicar algunos de los mecanismos de control previstos legalmente para evaluar y minimizar los impactos ambientales. Esta ausencia de aplicación completa de los mecanismos de seguimiento de la vigencia y cumplimiento de las declaraciones e informes de impacto compromete la eficacia del procedimiento de evaluación ambiental y lo debilita como técnica de tutela ambiental preventiva.

A este posible debilitamiento de la evaluación de impacto ambiental se añade otra serie de circunstancias que también disminuye la eficacia del control de los impactos ambientales de los proyectos de manera preocupante.

Así, en los proyectos sujetos a evaluación ambiental ordinaria y promovidos por las Administraciones públicas puede ocurrir que el órgano sustantivo y el promotor coincidan o que exista una relación jerárquica o funcional entre ellos. Ello rebaja la intensidad del seguimiento y debilita el ejercicio de la potestad sancionadora para que se corrijan los

posibles incumplimientos de la declaración de impacto. Lo mismo puede ocurrir en el procedimiento de evaluación simplificada.

Por otra parte, algunas comunidades autónomas han derogado su legislación de impacto ambiental, con lo que muchos proyectos de menor alcance que los descritos en la legislación estatal (que incide en grandes proyectos de instalaciones o infraestructuras muchas veces de ámbito supraautonómico) han dejado de someterse a evaluación.

Finalmente, en el ámbito local, para muchas actuaciones y actividades, se han sustituido los procedimientos de intervención administrativa previa de carácter ambiental (licencias ambientales) por declaraciones responsables y comunicaciones previas.

En este contexto, el Defensor del Pueblo aboga por una participación activa del órgano ambiental, y por una estrecha colaboración entre este y el órgano sustantivo, en el seguimiento y cumplimiento de la correspondiente declaración de impacto ambiental o informe ambiental. Todo ello en aras de no debilitar la eficacia de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental ni frustrar sus fines.

12 SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS FERROVIARIOS DE CERCANÍAS

El auge de los servicios de Cercanías en España se explica por diversos factores, como el crecimiento de la actividad económica y la dispersión poblacional hacia la periferia de los grandes núcleos urbanos. La decidida apuesta de los poderes públicos por fomentarlo mediante la aprobación de ayudas a las personas usuarias y, en particular, el funcionamiento, desde septiembre de 2022, de un abono de Renfe gratuito para los viajeros frecuentes, han colocado la demanda de Cercanías en máximos históricos.

El servicio de Cercanías cumple la misión de vertebrar la periferia de los grandes núcleos urbanos y hace posible la vida diaria de la ciudadanía, facilitando el trayecto a sus puestos de trabajo y a sus lugares de estudios de una manera mucho más eficiente y sostenible que con ningún otro medio de transporte en una gran cantidad de situaciones.

En España, su importancia es enorme: se organiza en torno a 13 capitales de provincia y concentra el 90 % de todo el tráfico ferroviario, suponiendo, cada año, más de 400 millones de desplazamientos. Se trata de un sistema muy complejo e interconectado con la totalidad de la red ferroviaria, especialmente a través de las grandes estaciones, que funciona cada día cerca de los límites de su capacidad, en el que cualquier fallo o incidencia puede encadenar efectos que se reproducen en todo el sistema o en buena parte del mismo.

Este servicio ferroviario presenta déficits históricos de inversión y un parque de material móvil antiguo y en pleno proceso de renovación, lo que incrementa el riesgo de incidencias. A estos factores se suma el actual desarrollo de obras de infraestructura ferroviaria muy complejas (especialmente en Madrid, donde se está actuando sobre nudos críticos como la estación de Chamartín) y otros desafíos, como la reciente incorporación de dos nuevos operadores ferroviarios que, aunque actúan en el ámbito de la alta velocidad, comparten algunas infraestructuras (no solo viarias, sino también de acceso al suministro eléctrico) y que aportan material ferroviario nuevo de características distintas a las habituales.

El funcionamiento del servicio de Cercanías da lugar a la formulación de numerosas quejas a esta institución por parte de viajeros afectados ante determinadas insuficiencias, principalmente por incrementos de los tiempos de espera y por la saturación de trenes y andenes. A la ciudadanía le preocupa, ante todo, la capacidad del sistema para su transporte a tiempo y en unas condiciones mínimas de comodidad a su destino, así como que se le informe adecuadamente de cualquier incidencia. También la accesibilidad de las estaciones y del material móvil que, en algunas líneas, sigue haciendo imposible su uso por las personas con movilidad reducida.

A partir de estas quejas y consciente de su repercusión sobre la vida diaria de los ciudadanos, el Defensor del Pueblo ha ido realizando un seguimiento de la evolución de la calidad del servicio en los distintos núcleos de Cercanías.

En el año 2023, se interesó por la afectación en el funcionamiento del núcleo de Cercanías de A Coruña por la suspensión del tráfico ferroviario entre Ferrol y Ortigueira, mientras se ejecutaron los trabajos de mejora de los sistemas de seguridad de circulación y bloqueo en la red de Cercanías de Ancho Métrico de Galicia.

En ese mismo ejercicio, se detectó un fuerte incremento de las incidencias en el núcleo de Cercanías de Sevilla, que Renfe atribuyó al aumento sustancial del número de bajas imprevistas de maquinistas, situación que pudo solventarse tras la incorporación de nuevos trabajadores.

También ese año se constató un recorte significativo de frecuencias en el núcleo de Cercanías Murcia-Alicante que la operadora explicó por una reducción en la capacidad de la infraestructura de vía convencional derivada de la puesta en servicio de la Alta Velocidad entre Murcia y Madrid, lo que le obligó a reajustar todos sus servicios.

Durante el año 2024, los núcleos de Cercanías Madrid y Barcelona, que conjuntamente soportan casi un millón de viajeros diarios, han concentrado la gran mayoría de las quejas recibidas.

Cercanías de Madrid

La red de Cercanías de Madrid cuenta con 9 líneas y 95 estaciones, que cubren 360 kilómetros. El volumen de viajeros se ha visto fuertemente incrementado en los últimos ejercicios, pasando de 137 millones de pasajeros en 2020, durante la pandemia de covid, a 226 millones en 2022 y 241 millones en 2023. Entre enero y agosto de 2024 ya acumulaba 155 millones de viajeros.

El análisis de los datos facilitados por Renfe sobre la calidad y el cumplimiento de las condiciones de prestación del servicio, refiere como primer indicador relevante el volumen de cancelación de trenes, es decir, aquellos servicios que, pese a estar programados, no efectúan su salida por cualquier factor. En el ejercicio 2023, Renfe programó 464.288 circulaciones en la totalidad de la red madrileña de Cercanías, de las que 13.718 resultaron finalmente suprimidas, lo que significa que un 2,95 % de los trenes programados fueron cancelados.

En el siguiente –hasta el 31 de agosto de 2024– se habían programado un total de 271.050 circulaciones, de las que 4.402 resultaron suprimidas, lo que significa que un 1,62 % de los trenes programados fueron cancelados, dato que, de confirmarse, al final del año arrojaría una mejora significativa respecto al ejercicio anterior.

El segundo indicador aportado en la información oficial es la puntualidad. Para medirla, Renfe considera que un tren de Cercanías se ha retrasado cuando llega a su última parada con más de tres minutos de demora sobre la hora programada. El operador calcula el índice de puntualidad restando de 100 el porcentaje de trenes retrasados sobre el total de trenes programados.

Hay que tener en cuenta que, puesto que algunos trenes programados son finalmente cancelados, el índice de puntualidad que utiliza Renfe no refleja, en pureza, la puntualidad de los trenes que efectivamente han circulado, arrojando datos algo más favorables a los que se obtendrían utilizando la ratio circulaciones retrasadas/circulaciones efectivamente realizadas.

El índice de puntualidad que reporta Renfe al Defensor del Pueblo, analizando de forma global el núcleo de cercanías de Madrid, superó, en todos los meses de 2023, el 95 %, siendo la puntualidad más baja (95,57 %) la correspondiente al mes de enero y la más alta (97,43 %) la alcanzada en el mes de abril, cerrando el ejercicio con un 95,63 % en el mes de diciembre. Por lo que se refiere al siguiente año, y siempre sobre datos correspondientes al período enero-agosto de 2024, el punto más crítico de puntualidad se correspondió con el mes de febrero (93,90 %), y el mejor dato se obtuvo en junio (98,34 %).

Un análisis desagregado por líneas permite observar que, en 2023, los peores datos se correspondieron con la línea C-7 Alcalá de Henares-Príncipe Pío. En dicha línea se cancelaron en 2023 el 12,15 % de los trenes programados, alcanzando, en julio, un máximo con el 17,24 % de cancelaciones. Esta línea soportó también el porcentaje más alto de retrasos, particularmente durante el último cuatrimestre del año, registrándose índices de puntualidad del 91,33 % en diciembre.

Otro elemento a tener en cuenta a la hora de analizar la calidad del servicio son las incidencias importantes, entendiendo como tales las que generan retrasos superiores a los 100 minutos. Renfe señala que, a lo largo de 2023, se produjeron un total de 523 incidencias de este tipo, de las que 175 fueron debidas a causas imputables a la compañía (54 por problemas de gestión y 121 por averías de material rodante). En el período enero-agosto de 2024 tuvieron lugar un total de 372 incidencias, de las que 137 se produjeron por causas imputables a Renfe (37 por problemas de gestión y 100 por avería del material rodante).

Además, Renfe manifiesta que, en caso de incidencia y para minimizar su impacto, se intenta adaptar a la situación sobrevenida mediante la creación de servicios de programación especial, la modificación de las rotaciones del material rodante y la gestión del personal encargado de la conducción, del mantenimiento, de la información al viajero e incluso de la seguridad. Señala también que se prioriza la información al usuario a

través todos los canales disponibles y que, en aquellos casos en los que se prevé una situación anómala, que se alargue en el tiempo, se desarrolla un plan alternativo de transporte.

Para mejorar la prestación del servicio, Renfe y Adif están ejecutando el Plan de Cercanías de Madrid 2018-2025, que se articula en nueve ejes, y está centrado en el incremento de la capacidad, mejora de las estaciones y aparcamientos, instalaciones de mantenimiento y sistemas de información, aumento de la fiabilidad de la infraestructura y del material rodante para, así, asegurar la puntualidad, aumentar frecuencias y capacidad y ampliar la cobertura de la red.

Dentro de dicho plan se desarrollan actuaciones de mejora en todas las series de trenes en circulación, con el objetivo de reducir sus incidencias, mediante la sustitución de materiales obsoletos y la mejora del contacto entre el pantógrafo y la catenaria. Además, Renfe está renovando la flota destinada a la prestación de los servicios de Cercanías y se espera que los primeros trenes puedan comenzar a prestar servicio a partir de 2025. El mencionado plan incluye también actuaciones para mejorar la información y atención al cliente, entre las que se encuentra la inversión en megafonía, teleindicadores, cartelera digital, sistema de alertas o la implantación de la tarjeta sin contacto.

Por su parte, Adif tiene encomendada la ejecución de una serie de actuaciones, entre las que destacan las correspondientes a la línea C-5, encaminadas a dotarla de una mayor capacidad e introducir mejoras en la accesibilidad, ventilación y sistemas de evacuación. También se ha producido el inicio de las obras de construcción de la nueva estación de Parla Norte.

Cercanías de Barcelona (Rodalies)

En relación con la red de Rodalies, Renfe ha facilitado los datos de funcionamiento entre enero y agosto de 2024, desagregados por líneas y meses. De su análisis se deduce que, en dicho período, las seis líneas que componen esa red fueron utilizadas por más de 79 millones de personas, lo que arroja la media de unos diez millones de viajeros al mes.

El operador facilita un dato de puntualidad global del 92,89 % para el período estudiado. Por líneas, la que presenta peores datos de puntualidad es la R3 (L'Hospitalet de Llobregat-Puigcerdà) con un porcentaje de puntualidad del 84,19 % y la que obtiene los mejores es la R7 (Barcelona, Fabra i Puig-Cerdanyola Universitat) con una puntualidad del 97,58 %.

En lo relativo al capítulo de incidencias, Renfe reporta un total de 50 en el período estudiado. De ellas, la más grave es la que tuvo lugar en mayo de 2024, por sobretensión

derivada del robo de cable en la estación de Montcada-Bifurcació (Barcelona), que afectó a más de treinta mil viajeros durante varios días.

El operador ferroviario informó de que, para transformar el servicio y responder a las necesidades de movilidad de la ciudadanía, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, en el marco del desarrollo del Plan de Rodalies, está llevando a cabo importantes inversiones en Cataluña, que superan ya los 2.000 millones de euros y que se traducen en las actuaciones siguientes:

- Desdoblamiento de la línea R3.
- Obras del Corredor Mediterráneo en Cataluña.
- Implantación del tercer carril entre Sant Vicenç de Calders (Tarragona) y Vilafranca del Penedès (Barcelona) en la línea R4.
- Actuaciones para la renovación de la infraestructura en el tramo de la línea R2 Sur Castelldefels-Vilanova i la Geltrú (Barcelona).
- Actuaciones en las estaciones de El Vendrell (Tarragona), L'Arboç (Tarragona) y Els Monjos (Barcelona).
- Obras de mejora de accesibilidad en diversas estaciones.
- Soterramientos.

Como viene reiterando en sucesivos informes anuales, el Defensor del Pueblo no puede dejar de valorar la importancia de un servicio de Cercanías moderno, puntual y eficiente que contribuya eficazmente a transportar a diario a la ciudadanía a sus lugares de trabajo, estudio y ocio. El modelo ha demostrado sobradamente su imbatible eficacia para articular el espacio metropolitano, conectar el centro con las periferias, reducir el uso del transporte privado y contribuir a la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.

Hay que insistir en lo relevante de que las medidas para fomentar su utilización, incluyendo la aprobación de ayudas y subvenciones a su uso frecuente, que el Defensor del Pueblo valora muy positivamente, sigan acompañándose de esfuerzos presupuestarios sostenidos para su adecuado y puntual mantenimiento, así como para su desarrollo y modernización permanente. Resulta alentadora la voluntad expresada por el Gobierno de superar el déficit de inversiones que históricamente soporta el Cercanías, reconociendo la importancia fundamental de un modelo, que a día de hoy se sigue prestando en régimen de servicio público puro, y en el que las cantidades invertidas son devueltas a la sociedad multiplicadas en forma de externalidades económicas y medioambientales.

Esta institución espera que la culminación, en los próximos meses, de los ambiciosos procesos que están actualmente en marcha (en particular la renovación de la estación

de Chamartín (Madrid), la ejecución de otras infraestructuras ferroviarias, como el desdoblamiento de la línea R3 de Rodalies, y la paulatina incorporación del nuevo material ferroviario ya contratado por Renfe) pueda poner fin a las insuficiencias y disfunciones que, en distinto grado y a lo largo del ejercicio al que se refiere este informe, han venido padeciendo las personas usuarias de los servicios de cercanías de las ciudades y que puedan recuperarse los índices de puntualidad y calidad que merece la ciudadanía.

13 PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL

Consideraciones generales

El Defensor del Pueblo viene prestando una especial atención al problema de las elevadas tasas de temporalidad en el empleo público. En su informe monográfico de 2003, [Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público](#), ya había alertado sobre las altas tasas de temporalidad en las Administraciones públicas y realizó una serie de recomendaciones con objeto de reducirlas.

Esta situación ha subsistido, sin embargo, hasta la actualidad, agravándose el problema como consecuencia de la crisis económica de 2008 y las restricciones presupuestarias subsiguientes, que impidieron a las Administraciones públicas reponer los efectivos de sus plantillas como consecuencia de las denominadas «tasas de reposición» inferiores al 100 %, contempladas en las sucesivas leyes presupuestarias, alcanzando niveles desmesurados de empleados temporales encargados de prestar servicios públicos –muchos de ellos esenciales, como la sanidad y la educación– y cronificando un problema estructural de la función pública.

En el informe anual correspondiente a 2022, esta institución analizó el inicio de los procesos de estabilización bajo el amparo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, para contener este problema que, conforme a lo señalado en el preámbulo de la citada norma, alcanzaba en el momento de su aprobación a casi un 30 % de los empleados públicos.

Otro de los objetivos que la norma pretendía era el de establecer medidas que limitasen el abuso por parte de las Administraciones públicas de la temporalidad mediante la aplicación de medidas efectivas y disuasorias y, en su caso, sancionar su eventual uso excesivo.

Se trata de unas condiciones que vienen determinadas por la normativa comunitaria, fundamentalmente en la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empleadores de Europa (UNICE) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) sobre el trabajo de duración determinada, y por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y que han sido asumidas como compromiso en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia elaborado por España para acogerse a los fondos europeos del Plan de Recuperación para Europa NextGenerationEU.

Para la consecución de los citados objetivos, la norma dispuso que los procesos selectivos convocados en virtud de la señalada ley deberían finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

En consecuencia, finalizado el plazo previsto por la norma, se estima pertinente realizar una exposición de las principales actuaciones desarrolladas por el Defensor del Pueblo ante las quejas recibidas sobre la aplicación y ejecución de los procesos selectivos desarrollados bajo su amparo.

La norma aprobada supuso la autorización de dos nuevos procesos de estabilización de empleo público. El primero de ellos aprobó una tasa adicional para la estabilización de plazas de naturaleza estructural, dotadas presupuestariamente, que hubieran estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los 3 años anteriores al 31 de diciembre de 2020. Para este proceso de estabilización, las pruebas selectivas se desarrollarían por el sistema de concurso-oposición, con una valoración en la fase de concurso del 40 % de la puntuación total –en la que se debían tener en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente– y con la posibilidad de que, en la fase de oposición, los ejercicios no fueran eliminatorios.

Junto al citado proceso, las disposiciones adicionales sexta y octava obligaban a las administraciones a convocar, excepcionalmente y por una sola vez, por el sistema de concurso, las plazas de naturaleza estructural dotadas presupuestariamente que hubieran estado ocupadas con carácter temporal e ininterrumpidamente con anterioridad al día 1 de enero de 2016.

A lo señalado por las citadas disposiciones cabe añadir lo dispuesto por el artículo 217 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, que estableció la autorización de una tasa adicional a las Administraciones públicas para que convocaran procesos selectivos conforme a la disposición adicional octava de la mencionada Ley 20/2021, equivalente a aquellas plazas de naturaleza estructural, ocupadas de forma temporal a 30 de diciembre de 2021, por personal con una relación de esa naturaleza anterior al 1 de enero de 2016, que no hubiera superado el proceso de estabilización convocado con un sistema selectivo distinto al previsto en dicha disposición.

Esta norma parece que quiso dar solución al personal con una relación laboral de naturaleza temporal anterior al 1 de enero de 2016 que ocupaba plazas que fueron

convocadas mediante un sistema de concurso-oposición con anterioridad a la Ley 20/2021.

Tras la entrada en vigor de esta ley, las Administraciones públicas convocantes de los procedimientos selectivos reaccionaron de manera desigual, en general manteniendo los procesos selectivos en curso, pero en algunos casos desistiendo de convocatorias ya publicadas para que las plazas ofertadas fueran nuevamente convocadas mediante el sistema de concurso que la nueva ley establecía.

El Tribunal Supremo ha declarado que la potestad discrecional de la Administración de desistir de un proceso selectivo finaliza con la publicación de la lista provisional de admitidos, momento del procedimiento en el que ya se ha generado en los aspirantes un auténtico derecho, y no una mera expectativa de derecho.

Antecedentes judiciales evidencian la litigiosidad que generan estas decisiones y la complejidad de las situaciones a las que se enfrentan las administraciones cuando, tras las decisiones judiciales que declaran nulos los desistimientos, han de garantizar el derecho de quien de buena fe participó y obtuvo legítimamente la plaza y el derecho del opositor que participó en la convocatoria indebidamente anulada. El Defensor del Pueblo consideró la conveniencia de dirigir [advertencias](#) a las administraciones implicadas en estos procesos de desistimiento para que tuvieran en cuenta estas consideraciones en sus decisiones.

La previsión del artículo 217 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, si bien dificultaba la cobertura de dichas plazas mediante personal de nuevo acceso, permitía superar la situación de desigualdad de los aspirantes que, encontrándose en situaciones sustancialmente idénticas en razón del tiempo de mantenimiento de la relación laboral, se veían obligados a participar en los procesos de selección mediante distintos sistemas de selección, uno de los cuales —el concurso— era indudablemente más favorable para la consecución de las plazas convocadas, dando una oportunidad de obtener plaza a quienes inicialmente no superaron el concurso-oposición.

Ofertas de empleo público

El primer paso para la materialización de los procesos de estabilización, se desarrolló mediante la aprobación de las correspondientes ofertas de empleo público. En este punto, fueron numerosas y diversas las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo relativas, entre otros aspectos, al número de plazas ofertadas para la estabilización, o a la discrepancia con los sistemas de selección. La mayor parte de estas quejas no pudieron ser admitidas a trámite, por no apreciar esta institución irregularidades en los contenidos a los que se referían.

Sí se iniciaron actuaciones con la Secretaría de Estado de Función Pública sobre la aplicación del citado artículo 217 del Real Decreto-ley 5/2023, con objeto de conocer el grado de aplicación del señalado precepto en la Administración General del Estado, estando esta institución aún pendiente de la información solicitada.

El Defensor del Pueblo apreció una actuación irregular en las ofertas de empleo público que no previeron la preceptiva reserva de un cupo no inferior al siete por ciento de las plazas que debían ser objeto de estabilización mediante el sistema de concurso para ser cubiertas por personas con discapacidad, en cumplimiento del artículo 59.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

A raíz de dicha apreciación, la institución inició actuaciones con distintas Administraciones públicas, entre las que debe destacarse la Secretaría de Estado de Función Pública, ya que el Real Decreto 408/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal en la Administración General del Estado correspondiente a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, no contempló el citado cupo de reserva.

La falta de previsión de este cupo era coherente con la Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, cuya base 3.5 disponía lo siguiente: «Sin perjuicio de lo que establezca la normativa de aplicación en cada ámbito, se entiende que en el caso de los procesos de la disposición adicional sexta y octava de la ley, al tratarse de procesos por concurso como proceso excepcional, por una sola vez, la convocatoria de las plazas se realizará con carácter general para igual valoración de los méritos objetivos fijados en el apartado 3.4.2 para todas las personas aspirantes», con independencia de si son o no personas con discapacidad.

El Defensor del Pueblo había entendido que esta previsión era contraria a la obligación legal de reserva de cupo de discapacidad establecida en el Estatuto Básico del Empleado Público, por lo que [recomendó](#), en febrero de 2023, a la referida secretaría de Estado, modificar las ofertas de empleo público de estabilización correspondientes a la Ley 20/2021, para que contemplaran, con respecto a las plazas ofertadas por concurso, este preceptivo cupo de reserva.

Esta Recomendación no fue aceptada. No obstante, posteriormente, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 1 de febrero de 2024, declaró la nulidad parcial del Real Decreto 408/2022, porque el sistema de concurso no respetaba la reserva legal impuesta en el artículo 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, a favor de las personas con discapacidad.

En razón de esta y de otras sentencias en idéntico sentido, la Secretaría de Estado de Función Pública aprobó la Resolución de 4 de octubre de 2024, por la que dicta instrucciones para que las convocatorias en desarrollo del citado Real Decreto 408/2022, oferten el número de plazas reservadas a personas con discapacidad en número suficiente para garantizar la reserva que no previó la señalada norma, debiendo equivaler al 7 % del total de plazas ofertadas en la modalidad de concurso, por ser ese el porcentaje de reserva vigente a la fecha de aprobación del real decreto.

Como se ha apuntado, el criterio mantenido por la Administración General del Estado fue seguido por otras Administraciones públicas. El Defensor del Pueblo estima que ellas deben favorecer las medidas adecuadas para garantizar que las convocatorias en desarrollo de ofertas de empleo público, que aprobaron sin contemplar el citado cupo para los procesos de estabilización por el sistema de concurso, oferten el número de plazas reservadas a personas con discapacidad en número suficiente para garantizar la reserva legal para personas con discapacidad, tal y como exige la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Desarrollo de las convocatorias

Una vez aprobadas las ofertas de empleo público objeto de estabilización, las Administraciones públicas comenzaron a convocar las plazas ofertadas para ello.

Respecto a este punto, debe mencionarse la recepción de numerosas quejas por el Defensor del Pueblo referidas al lento desarrollo de los procesos selectivos. Con carácter general, se observa que las Administraciones públicas han realizado un esfuerzo por culminar estos procesos, en muchos casos complejos, debido al elevado número de participantes y la necesidad de valorar los méritos de los aspirantes, antes del 31 de diciembre de 2024, dentro, por tanto, del plazo previsto en la ley.

Merecen especial mención, por las numerosas quejas recibidas, los procesos de estabilización del personal docente en la Comunidad Autónoma de Canarias, en los que, como consecuencia de haber decidido dicha comunidad no suscribir el Acuerdo de 2 de noviembre de 2022 de la Conferencia Sectorial de Educación (alcanzado por trece autonomías, respecto a la fecha conjunta de celebración de los exámenes, aprobando una fecha específica y diferenciada para su propia comunidad), se produjo un elevado grado de participación de aspirantes que no prestaban servicios en Canarias. Esta circunstancia provocó, a su vez, un importante descontento del personal que se encontraba prestando servicios en dicha autonomía como docentes, por haber sido desplazados en dichos procesos por otros aspirantes que ejercían en otras comunidades autónomas, que algunos medios de comunicación han cifrado en hasta un 50 %.

Dicho alto grado de participación de aspirantes originó una ralentización del proceso de valoración de méritos, si bien al finalizar el año ya se encontraba establecida la fase de prácticas del procedimiento selectivo.

En otro orden de cosas, los procesos selectivos de estabilización han ralentizado la ejecución de las ofertas de empleo público ordinarias, los procesos de promoción interna y los concursos de traslados ordinarios de los funcionarios de carrera por la falta de personal de las administraciones para atender su desarrollo, lo que ha sido objeto de numerosas quejas.

Otro de los principales motivos de queja está relacionado con la valoración de los méritos, fundamentalmente respecto de la experiencia adquirida en la propia Administración convocante, por entender que la valoración privilegiada de esta experiencia frente a la experiencia adquirida en otras administraciones en el desempeño de las mismas funciones que corresponden a las plazas convocadas no estaba justificada o era exorbitante y desproporcionada.

El Defensor del Pueblo ya se manifestó en anteriores informes anuales sobre esta cuestión. Estimó, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, que la valoración de los servicios prestados está vinculada al principio de capacidad y es legítimo, desde el punto de vista constitucional, la celebración de procesos en los que se prima de manera muy notable un determinado mérito, como pueden ser los servicios prestados en la Administración. No obstante, la valoración nunca puede ser tan desproporcionada que vulnere el derecho a la igualdad, ya sea sobrevalorando unos méritos o excluyendo a otros que guarden relación objetiva con las vacantes a cubrir, o estableciendo una valoración que excluye totalmente a los opositores que carecen de ese mérito. Asimismo, consideró contrario al principio de igualdad que las administraciones convocantes otorguen en un concurso de méritos una valoración desproporcionada a los servicios prestados en la misma Administración convocante con relación a aquellos prestados en otra distinta, cuando las funciones son idénticas y se evidencia una clara intención de predeterminación del resultado del concurso a favor de determinadas personas.

Sobre la base de esta doctrina constitucional y de la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo, el Defensor del Pueblo [advirtió](#) a distintas administraciones sobre la posibilidad de que sus convocatorias no se adecuaran al principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, recogido en el artículo 23.2 de la Constitución, para que, en su caso, realizaran actuaciones para su revisión, a través de los procedimientos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En el ámbito docente, numerosos ciudadanos también presentaron quejas sobre la limitación que el baremo de las convocatorias de estabilización dispone a la valoración

de su experiencia profesional, limitándola a un máximo de diez años tanto por considerarla escasa como, en otras quejas, por estimarla excesiva.

La Subsecretaría del entonces Ministerio de Educación y Formación Profesional justificó esta limitación por la necesidad de garantizar la libre concurrencia y encontrar un equilibrio entre el fin perseguido en estos procesos de estabilización de dar oportunidad a los funcionarios interinos que durante muchos años habían ocupado las plazas de poder acceder a la función pública docente y el derecho de interinos con menor experiencia o personas sin experiencia de acceder al empleo público en los mismos procedimientos.

Conformación de bolsas de empleo tras procesos de estabilización

La disposición adicional cuarta de la Ley 20/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, preveía, una vez finalizados los procesos de estabilización, la posibilidad de que las administraciones integrasen en bolsas de personal funcionario interino o de personal laboral temporal específicas o en bolsas ya existentes, a aquellos candidatos que, habiendo participado en el proceso selectivo correspondiente y no habiéndolo superado, sí hubiesen obtenido la puntuación que la convocatoria consideraba suficiente.

En la Administración General del Estado, por Resolución de 26 de mayo de 2021, se convocaron procesos selectivos para ingreso, acceso y estabilización de empleo temporal en distintos cuerpos y escalas.

Las bases de esta resolución contemplaban la creación de bolsas de empleo para los candidatos que no hubieran superado los procesos selectivos, pero sí alguno de los ejercicios, sin distinguir según se tratara de acceso libre o en el marco de proceso de estabilización. No obstante, la Comisión Permanente de Selección solo elaboró listas de candidatos a ser nombrados personal funcionario interino del cuerpo general auxiliar y del cuerpo de gestión de la Administración Civil del Estado con aquellos participantes del proceso selectivo para el ingreso libre en los citados cuerpos, no habiendo tenido en cuenta a los aspirantes que se presentaron en las convocatorias para el ingreso libre para plazas de estabilización.

El Defensor del Pueblo estimó que era preceptiva la inclusión de estas personas en las listas de candidatos a ser nombrados personal funcionario interino, por lo que formuló las correspondientes [Recomendaciones](#) en el citado sentido al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Dichas recomendaciones no fueron aceptadas, aduciendo, entre otras razones, que no era coherente generar una bolsa de interinos en un proceso en el que la finalidad pretendida era acabar con la temporalidad de larga duración. Esta explicación contrasta

con la previsión establecida por la disposición adicional cuarta de la citada Ley 20/2021, que expresamente contempla esta posibilidad, por lo que la Administración no ha ofrecido una justificación suficiente de su modo de actuar.

Reducción de la temporalidad en el empleo público (cumplimiento de los objetivos de la Ley 20/2021)

La finalidad de la Ley 20/2021, de reducir la temporalidad en el empleo público, se materializa básicamente a través de tres líneas de actuación. En primer lugar, procediendo sobre la situación de abuso de temporalidad ya existente mediante los procesos de estabilización de empleo temporal. En segundo lugar, estableciendo, en relación con los trabajadores afectados por esta situación de temporalidad abusiva en sus relaciones laborales con las Administraciones públicas, una compensación económica. Y en tercer lugar, actuando para prevenir que persista esta temporalidad abusiva en el futuro, para lo cual se ha modificado el Estatuto Básico del Empleado Público y se han definido con mayor precisión las situaciones en las que la contratación temporal es adecuada.

En relación con el objetivo de reducir la temporalidad, desde el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública se ha indicado que 321.776 plazas temporales en las Administraciones públicas han pasado a ser fijas, superando el objetivo fijado inicialmente en 300.000.

No obstante, los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), correspondientes al tercer trimestre del 2024, reflejan que a esa fecha existían en España 3.540.800 ocupados en el sector público, de los cuales 1.012.000 lo eran con una relación laboral temporal. De tales datos se desprende que aproximadamente el 28,5 % de los empleados tenían una relación laboral temporal en el sector público muy lejos, en consecuencia, de alcanzar el objetivo del 8 % fijado por la ley.

A falta de datos definitivos, a fecha de 31 de diciembre de 2024, una vez finalizados los procesos de estabilización, los datos que ofrece el INE parecen indicar que en determinadas administraciones y sectores de actividad, el impacto de los planes de estabilización pueden no haber sido suficientes, por lo que deberán mantenerse los esfuerzos para reducir la temporalidad de modo que en el conjunto de las administraciones quede por debajo del 8 %, cumpliendo así el objetivo fijado en la ley y el compromiso enunciado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por otra parte, respecto de la necesidad de adoptar medidas efectivas y adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar un eventual uso abusivo de la temporalidad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en su Sentencia de 13 de junio de 2024, declaró que la convocatoria de estos procesos selectivos no constituía una medida sancionadora adecuada.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea examinó la compensación económica que establece el artículo 2 de la Ley 20/2021, para los trabajadores temporales que no superen el proceso selectivo, que tiene un doble límite máximo (veinte días de retribución por año de servicio y doce meses de salario en total), independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de contratos, y declaró que no parece constituir una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivas relaciones de empleo de duración determinada.

El Tribunal Supremo, por su parte, admitió a trámite un recurso de casación con objeto de dilucidar la aplicación de esta doctrina, estando esta institución, en consecuencia, a la espera de conocer su criterio.

Finalmente, el Defensor del Pueblo no quiere dejar de advertir sobre la práctica que últimamente viene observando en diferentes Administraciones públicas y entidades públicas de no renovar la relación de carácter temporal, sea laboral o administrativa, que mantienen con sus trabajadores excluyéndolos de la posibilidad de ser contratados durante determinados períodos de tiempo, o posicionándolos en el último puesto de las bolsas de empleo de las que forman parte, con la única finalidad de impedir que puedan trabajar durante el lapso temporal suficiente que les permitiría pasar de una situación de temporalidad a otra más estable.

Conforme a la doctrina fijada por reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, estas medidas no son acordes con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Decisiones como las señaladas parecen incorporar un carácter sancionador que no sufre el causante de la situación de abuso de la temporalidad, sino el trabajador que es víctima del mismo, al tiempo que los principios de acceso al empleo público de mérito y capacidad se ven claramente comprometidos con dicha práctica.

Esta institución viene actuando en estos casos ante las administraciones concernidas en los términos expuestos.

III

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

1 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

A finales de 2024 las Cortes Generales tramitaron una ley orgánica denominada «de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia» (Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero). Se trata, precisamente, de la dimensión de la Justicia como servicio público la que puede ser objeto de su supervisión, sin interferir en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Como es sabido, el Defensor del Pueblo puede actuar sobre los problemas generales de la Justicia y debe velar, en todo caso, porque la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y quejas que se le hayan formulado.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo recibió varias solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. El 4 de septiembre, la Junta de Coordinación de esta institución resolvió no interponer ese recurso por los razonamientos que pueden consultarse en el anexo de resoluciones de la edición digital de este informe anual ([Anexo B.5](#), accesible a través de la web institucional). El 2 de octubre, el Defensor compareció ante la Comisión Mixta de Relaciones con las Cortes, a petición de esta, con el fin de exponer los referidos razonamientos.

1.1 REFORMAS NORMATIVAS

Se enuncian a continuación algunos temas cuyo abordaje está vinculado a reformas normativas. En el apartado 1.3.1 se plantea lo que afecta más directamente a los titulares de la potestad jurisdiccional, y en el apartado 1.4.2 el acceso a los expedientes judiciales.

Notificación personal a los acreedores que sean personas físicas en los procedimientos concursales

El Defensor del Pueblo recibió la queja de una ciudadana cuyos padres habían avalado con su vivienda a un amigo y a la hija de este para que se les concediera un préstamo hipotecario. Estas personas incumplieron sus obligaciones financieras frente a la entidad bancaria, lo que originó que sus padres tuvieran que asumir el pago de unas elevadas cantidades para hacer frente a la situación y obteniendo posteriormente una hipoteca para poder cancelar el aval en cuestión.

La interesada indicaba que, tras obtener una sentencia firme condenando a los avalados a restituir a sus padres las cantidades desembolsadas, estando en curso un procedimiento de ejecución de la sentencia de condena, se personó uno de los dos ejecutados, comunicando el auto obtenido en el marco de un concurso voluntario sin

masa, por el que se le exoneraba de la deuda (cabe recordar que un concurso de acreedores sin masa es un instrumento legal que facilita la salida del mercado a pequeñas y medianas empresas que no pueden hacer frente a sus deudas). Refería, asimismo, que no se produjo ninguna notificación personal a sus padres, en tanto que acreedores, de la apertura del concurso.

Iniciada una actuación con la Secretaría de Estado de Justicia, esta informó de que la actual regulación no exige notificación personal a los acreedores de un deudor en un concurso sin masa, pues en beneficio de la eficiencia y de la agilidad procedimental (razones justificativas que se contienen en el Preámbulo de la Ley 16/2022, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal), se optó porque sea suficiente con que el juez ordene la remisión al *Boletín Oficial del Estado* y al Registro Público Concursal de la solicitud de declaración de concurso voluntario y los documentos que la acompañan.

El sistema establecido parte de que los acreedores van a consultar el *Boletín Oficial del Estado* y el Registro Público Concursal, de manera que pueden ejercer sus derechos ante el juez. Pero esta premisa no parece adecuada respecto de acreedores que son persona física, como es el caso objeto de la queja, que no conocieron de la existencia del proceso concursal hasta que la deudora aportó el auto en el marco del procedimiento de ejecución civil en curso.

Es por ello por lo que el Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia](#) que se estudie si la falta de notificación personal a los acreedores que sean personas físicas en los procedimientos concursales es compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, y en su caso, que se impulse la reforma normativa que sea precisa.

Contadores-partidores

El Defensor del Pueblo recibió diversas quejas de ciudadanos en las que planteaban sus dificultades para tramitar una herencia.

Entre los temas recibidos, se observó que uno de los más frecuentes es el de las quejas sobre los honorarios que exige por sus servicios el contador-partidor, y la ausencia de mecanismos para plantear alguna disconformidad con ellos o respecto de la función que se le encomienda.

En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#) para que se proceda, a la mayor brevedad posible, a impulsar un texto normativo que colme las lagunas legales existentes sobre la figura del contador-partidor, para garantizar mayor seguridad jurídica y una efectiva tutela de la ciudadanía, en particular respecto de los honorarios que debe percibir y de los recursos que puedan

plantearse por los ciudadanos tanto respecto de los citados honorarios como respecto del desempeño del trabajo que debe realizar.

1.2 RETRASOS EN LA JUSTICIA, MEDIOS PERSONALES Y PLANTA JUDICIAL

El problema más acuciante del funcionamiento del Servicio Público de Justicia y más repetido a lo largo de los años, sin que ello deba suponer la asunción de un paradigma de normalidad, son los retrasos en la Justicia. En ocasiones, estas demoras obedecen a causas estructurales, cuando vienen motivadas por la insuficiencia de medios personales o materiales o por la sobrecarga de trabajo en los órganos judiciales. Otras veces, el Defensor del Pueblo ha recibido quejas por retrasos generados en la tramitación de asuntos por vacantes de personal funcionario en la oficina judicial, o en la resolución de los mismos por situaciones de baja de larga duración del titular del órgano.

Esta situación de demora se vio agravada por las huelgas del personal de la Administración de Justicia que tuvieron lugar el año 2023. Sobre este particular, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia](#) para que se impulse, junto con las demás instituciones concernidas, unos planes de choque o de gestión urgente de asuntos para paliar las consecuencias dilatorias que las mencionadas huelgas han supuesto para el Servicio Público de Justicia.

También hay que destacar que, durante el año 2024, el Defensor del Pueblo recibió quejas por demoras debidas a una excesiva carga de trabajo o por problemas estructurales de los juzgados de primera instancia e instrucción del partido judicial de Rubí (Barcelona), del Juzgado Único de Valverde del Hierro (Santa Cruz de Tenerife), del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Villajoyosa (Alicante), del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Navalcarnero (Madrid), con competencias en violencia sobre la mujer, y del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 6 de Ciudad Real, entre otros.

Especial referencia merecen los retrasos judiciales que se observan en la jurisdicción social por deficiencias estructurales. En este sentido, el Defensor del Pueblo recibió varias quejas por demoras en el señalamiento de vistas en los juzgados de lo social número 1 y 2 de Jerez de la Frontera (Cádiz) y en los juzgados de lo social número 12 y 13 de Valencia, llegándose a demorar el señalamiento de vistas en este caso hasta los dieciséis meses, lo que supone un perjuicio grave en el ámbito sociolaboral, especialmente en asuntos de despido o de reclamación del ingreso mínimo vital, que son los que ha registrado la institución.

Respecto del Juzgado de Primera Instancia número 101 bis de Madrid, el Defensor del Pueblo solicitó que se actualice la situación existente y, en particular, que informe de la fecha en que se presentaron las demandas que se están admitiendo a trámite en la

actualidad. Dicho juzgado informó que, a fecha de 31 de diciembre de 2023, las demandas pendientes de admisión ascendían a un total de 44.614. Asimismo, indicó que, a fecha de junio de 2024, se estarían admitiendo a trámite demandas de gastos hipotecarios presentadas en abril de 2019; de cláusula suelo, presentadas en julio de 2018; y de multividua, presentadas en marzo de 2020. Igualmente, se comunicó que el ritmo de trabajo del juzgado es acorde con los medios disponibles y asciende al dictado de 1.000 sentencias al mes, de forma aproximada. Por parte de la Comunidad de Madrid, se anunció la implantación de la robotización en la fase de admisión de demandas y su próxima extensión a otras fases de la tramitación. Asimismo, se informó de que se había ampliado el personal funcionario encargado del plan para reducir el montante de la cuenta de consignación y de llevar a cabo los mandamientos de pago.

Estos datos revelaban la existencia de un juzgado colapsado, cuyo retraso no obedece a un problema de ajuste de la planta judicial, sino a un problema estructural que requiere de otras soluciones que aseguren procedimientos ágiles y eficaces.

El Defensor del Pueblo también recibió varias quejas del Juzgado de Primera Instancia número 50 bis de Barcelona, precisamente en relación con las demoras en la provisión de escritos y abono de las cantidades consignadas.

Por último, debe reseñarse que ante las Recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo sobre la creación de nuevos órganos judiciales al efecto de ajustar la planta judicial a la carga de trabajo real de los juzgados, se informó a esta institución del entonces avanzado estado de tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (hoy es la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero), que contempla la implantación de los tribunales de instancia para equilibrar la carga de trabajo y unificar criterios procesales.

1.3 PERSONAL JUDICIAL Y COLABORADOR DE LA JUSTICIA

1.3.1 Titulares de la potestad jurisdiccional

Uno de los problemas que se genera en los órganos judiciales es el retraso en la tramitación de procedimientos judiciales pendientes de resolución por situaciones de baja de larga duración del titular del órgano. En concreto, el conflicto se plantea cuando la autoridad judicial que presidió el acto del juicio entra en situación de licencia por enfermedad antes de dictar sentencia y se procede a su sustitución.

En este marco, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia](#) que, con el fin de garantizar el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones, se procediera al estudio de una reforma normativa que contemplara expresamente estos supuestos en los que, tras haberse celebrado una vista o juicio, la sentencia no se

podiera dictar a causa de la baja médica prolongada del juez o magistrado responsable de su dictado.

La Secretaría de Estado de Justicia propuso como posible solución la reforma del actual artículo 200 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para posibilitar la celebración de una nueva vista por el juez que sustituya a la persona impedida. También apuntó a la posibilidad de mejorar los mecanismos de seguimiento e inspección de los juzgados cuyos titulares se encuentren en dicha situación, lo que exigiría abordar cambios por el Consejo General del Poder Judicial en el Reglamento 2/2011 de la carrera judicial, con posterioridad a la aprobación de la reforma.

Otra de las quejas que se planteó ante esta institución se refería a la formación que recibe la carrera judicial, en general, y quienes están destinados en juzgados de familia, en particular sobre perspectiva de género, al objeto de evitar cualquier prejuicio o estereotipo de género, y de eliminar la influencia negativa que estos puedan ejercer sobre el razonamiento judicial.

En este sentido, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia](#) y a la [Secretaría de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres](#) que, de acuerdo con las competencias que tienen establecidas, se valore la posibilidad de revisar la regulación que prevé en el Título V del Libro IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la formación de jueces y magistrados, a la luz de las obligaciones impuestas por la Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, por si pudiesen introducirse mejoras regulatorias desde esta perspectiva.

Igualmente, a través del estudio monográfico [Violencia vicaria de género. Las otras víctimas](#), el Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia](#), al [Consejo General del Poder Judicial](#) y a las comunidades autónomas con competencias en materia de Justicia (con idéntico contenido) que se garantice que todo el personal al servicio de la Administración de Justicia, muy especialmente la judicatura y la fiscalía, reciban formación transversal y obligatoria en violencia vicaria de género, con independencia del juzgado en el que se resuelva el asunto.

1.3.2 Abogados

El Defensor del Pueblo ha venido recibiendo en los últimos años quejas relativas a la actuación de los abogados respecto de sus clientes. En estos casos, al tratarse de un conflicto entre particulares, se informa al ciudadano de que no puede intervenir y le indica que ha de plantear su queja ante el colegio de abogados correspondiente. No obstante, en otros casos, el ciudadano plantea que su reclamación colegial ha sido inadmitida.

Tras el estudio de las distintas quejas recibidas se ha observado que el control que se ejerce por los colegios de abogados se realiza generalmente desde el examen de la eventual infracción de su código deontológico.

Por otra parte, la relación de arrendamiento de servicios profesionales entre el ciudadano y su letrado ha quedado explícitamente calificada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como una relación de consumidor-profesional, con las consecuencias correspondientes en cuanto a todas las garantías inherentes para la persona física que contrata con un profesional.

La jurisprudencia nacional también acoge esta posición, de forma que no se discute que la relación entre un abogado y su cliente es una relación protegida por el derecho de consumo, como ha destacado la Sala Primera del Tribunal Supremo, entre otras en su Sentencia 121/2020, de 24 de febrero.

También se observa que la normativa nacional reguladora de este ámbito, menciona que los colegios de abogados han de velar por los derechos de los consumidores y usuarios. Debe ponerse particularmente en valor la reciente Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa, que en su artículo 22 establece que los colegios de abogados velarán por «el escrupuloso respeto a los derechos de los consumidores y usuarios receptores de los servicios profesionales».

El nuevo Reglamento de Procedimiento Disciplinario de la Abogacía, aprobado por el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española en su sesión del día 28 de junio de 2024, establece en su artículo 15, relativo a la admisión de la denuncia, que «se procederá al archivo sin más trámite de aquellas denuncias que, sin incluir quejas por presuntas infracciones disciplinarias, solo tengan por objeto reclamar responsabilidad civil o compensación económica por presunta negligencia».

Por otro lado, debe tenerse presente que, incluso si se tramita la reclamación por el colegio de abogados, a tenor de la jurisprudencia analizada desde la institución, se observa que los tribunales de lo contencioso-administrativo, que son los competentes para conocer de las resoluciones dictadas por los colegios profesionales, entienden que el ciudadano no llega a tener la condición de «interesado» sino de mero «denunciante perjudicado», que pone de manifiesto que el abogado no ha actuado correctamente respecto del código deontológico al que viene obligado (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2019), por lo que el actual estatus del cliente del servicio jurídico ante el correspondiente colegio de abogados no equivaldría a interesado, sino a mero denunciante, aunque el nuevo Reglamento de Procedimiento Disciplinario de la Abogacía le permite impugnar las resoluciones que se dicten en el curso del proceso y, además, se le reconoce un derecho de audiencia.

Por este motivo, la institución formuló una [Recomendación a la Secretaría General de Consumo y Juego](#), para que se estudie si el cliente de servicios jurídicos tiene a su alcance en nuestro ordenamiento un procedimiento de supervisión extrajudicial, sencillo, rápido y asequible, respecto del servicio contratado con un abogado, tal y como exige 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, a la luz de la normativa actualmente vigente.

La Recomendación fue aceptada, informando dicha secretaría de que las relaciones establecidas entre abogado-cliente deben tratarse como cualquier otra relación entre un usuario y un prestador de servicios, al ser una relación contractual bilateral y onerosa y, por tanto, a las personas consumidoras que contratan servicios jurídicos con un profesional de la abogacía se les debe aplicar la normativa de defensa y protección de derechos de los consumidores y por ende, pueden recurrir a las vías de resolución extrajudicial de conflictos de consumo como el resto de las personas consumidoras.

Así, se indica en el informe elaborado, que el ciudadano puede plantear su reclamación por el servicio jurídico recibido ante la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC) de su localidad, al Servicio Provincial de Consumo de su provincia o a la Dirección General de Consumo de su comunidad autónoma para presentar la correspondiente reclamación de consumo. También alude a los organismos de resolución de litigios notificados a la Comisión Europea y señala que pueden acudir a las asociaciones de consumidores y usuarios que existen en España.

La Secretaría General de Consumo y Juego indicó finalmente que los clientes de los servicios jurídicos tienen a su alcance diversas vías de resolución extrajudicial de conflictos, como el resto de personas consumidoras y usuarias, todo ello sin perjuicio de las funciones y deberes encomendados a los colegios de la abogacía y los profesionales de la abogacía, así como del régimen disciplinario aplicable, respecto de la protección de las personas consumidoras y usuarias y la tramitación y resolución de las reclamaciones presentadas por los clientes en relación con los servicios jurídicos prestados, especialmente cuando se trate de discrepancias en los honorarios.

1.4 DERECHOS DE LOS CIUDADANOS ANTE LA JUSTICIA

1.4.1 Protección de datos con fines jurisdiccionales

El Defensor del Pueblo recibió quejas de ciudadanos manifestando su disconformidad con el tratamiento dado a sus reclamaciones sobre protección de datos en el proceso judicial por parte de la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial.

En un caso, el interesado manifestó su disconformidad con la resolución del director de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial que había desestimado su recurso de reposición contra su anterior resolución de archivo, en relación con su queja por el tratamiento de sus datos personales, de carácter sanitario, realizado en la tramitación de un procedimiento judicial.

En dicho procedimiento se solicitó a la autoridad sanitaria, a efectos de prueba, la remisión de las atenciones psicológicas o psiquiátricas del demandado durante el último año. La autoridad sanitaria remitió la información clínica del ciudadano relativa a los anteriores cinco años, incluido el cuaderno clínico de psiquiatría, que contenía la transcripción de las conversaciones del interesado, en tanto que paciente, con su psiquiatra. Toda esa información, recibida en el juzgado, se trasladó íntegramente a la parte contraria.

En otro caso, la interesada, que había participado en un proceso judicial en su condición de directora y apoderada de una fundación para personas con discapacidad, planteaba que su queja ante la Dirección de Supervisión y Control de Protección de Datos del Consejo General del Poder Judicial se había archivado, a pesar de que en la resolución de archivo se había constatado que el juzgado había incorporado por error en el expediente judicial los datos patrimoniales de la interesada, en lugar de los datos de la persona con discapacidad.

Se consultó al Consejo General del Poder Judicial la forma en que se están llevando a cabo las medidas preventivas y de supervisión de los datos jurisdiccionales, concluyendo que era preciso formular Recomendaciones tanto al [Consejo General del Poder Judicial](#) como a la [Secretaría de Estado de Justicia](#).

Al primero para que se recuerde a los responsables del tratamiento de los datos con fines jurisdiccionales que deben llevar a cabo los estudios pertinentes para contar con la evaluación de impacto prevista en el artículo 35 del Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo) y que deben dejar constatado que en el tratamiento de dichos datos se ha procedido al examen de la necesidad y de la proporcionalidad de la medida, de conformidad con el principio de minimización de datos a que se refiere el artículo 5, apartado 1, letra c) del citado Reglamento General de Protección de Datos.

A la Secretaría de Estado de Justicia, para que procediera a la elaboración de los códigos de conducta destinados a contribuir a la correcta aplicación de la normativa de protección de datos personales en la oficina judicial y fiscal, conforme a lo previsto en el apartado 3 del artículo 236 *sexies* de la Ley Orgánica del Poder Judicial y para que valorase la conveniencia de introducir, en la normativa procesal vigente, las previsiones necesarias para que el responsable del tratamiento de datos personales con fines

jurisdiccionales deje constancia, en la tramitación procesal, de que se ha procedido al examen de la necesidad y de la proporcionalidad de la medida, de conformidad con el principio de minimización de datos.

1.4.2 Acceso al expediente judicial

El Defensor del Pueblo recomendó a la [Secretaría de Estado de Justicia](#) y al [Consejo General del Poder Judicial](#) que se aprueben o adopten las medidas legislativas o reglamentarias necesarias para hacer efectivo el derecho de acceso a los materiales del expediente judicial por parte de familiares que necesitan obtener copia de documentos obrantes en él, singularmente del informe de la autopsia de un familiar fallecido, sin imponerles la carga de la personación con abogado y procurador (generalmente en un procedimiento penal ya finalizado). Se trata de una carga que no tiene en cuenta lo previsto en la ley a este respecto.

1.4.3 Notificaciones de las suspensiones de vistas

Una ciudadana señalaba en su queja que estaba citada a la celebración de un juicio rápido por quebrantamiento de medida o de condena, en materia de violencia sobre la mujer, ante el Juzgado de lo Penal número 2 de Sevilla. Al llegar la fecha y comparecer fue informada de la suspensión y nuevo señalamiento del juicio (producido hacía más de un mes). El órgano judicial indicó, a través del secretario coordinador provincial, que la práctica era informar de la suspensión solo a los representantes procesales, entendiéndose que con ello era suficiente.

Desde el Defensor del Pueblo se efectuó al secretario coordinador provincial de Sevilla, el [Recordatorio de deberes legales](#) impuesto por las normas procesales y recogido en la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia de que las suspensiones de vistas se han de notificar o hacer saber por el órgano judicial a todos los que hayan sido citados para comparecer y evitar así desplazamientos innecesarios, salvo causa de fuerza mayor o imposibilidad material por la inmediatez temporal entre la suspensión y el señalamiento.

1.5 NACIONALIDAD Y REGISTRO CIVIL

Son muy frecuentes las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo en materia de nacionalidad y Registro Civil. Lo más habitual es que se trate de retrasos en expedientes de nacionalidad. Pese a que en el período 2019-2024 se dictó un número muy elevado de resoluciones de nacionalidad (más de un millón en el total del período), debido a la alta demanda, hay un significativo número de expedientes sin resolver de una antigüedad superior a un año e incluso superior a dos, siendo cada vez mayor una antigüedad superior a tres años. El Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones

con las Cortes ofrece información periódica sobre el número de resoluciones y la pendencia de asuntos en su página web.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo ante ese ministerio no están encaminadas a priorizar la resolución de expedientes presentados con posterioridad en detrimento de otros de igual naturaleza presentados con anterioridad —lo que sería contrario al principio de igualdad—, sino a obtener información sobre las previsiones de resolución. En todo caso, se trasladó reiteradamente, incluso en una reunión presencial con la directora general de Seguridad Jurídica y Fe Pública, la necesidad de seguir reforzando los medios y mejorando los tiempos de respuesta en estos asuntos.

Otro tema recurrente es el de las dilaciones en la resolución de los recursos que conoce la dirección general citada. Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia](#) que se adopten las medidas que sean necesarias para evitar los retrasos indebidos en la resolución de los recursos de alzada, en especial en aquellos casos que afectan a menores de edad, cuyo interés superior debe estar protegido de forma preferente. El caso objeto de queja se refería a la denegación de nacionalidad española a un menor.

Los procedimientos de nacionalidad son complejos, exigiendo una diversidad de trámites, siendo uno de los más significativos el de la jura. El Defensor del Pueblo [recomendó al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#) que adopte las medidas informativas y de comunicación que correspondan para que las personas interesadas en el proceso de jura de nacionalidad conozcan de forma fácil y comprensible (bien desde la propia página web del ministerio, bien a través de una comunicación directa con el ciudadano, o de cualquier otra forma) la circular de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública sobre los trámites de jura e inscripción de la nacionalidad española por residencia de marzo de 2021, la posibilidad alternativa de agilizar el proceso de nacionalidad, celebrando la jura o promesa ante notario y las especificidades en los casos de que la persona interesada se encuentre en el extranjero.

El nuevo modelo de Registro Civil, previsto en la Ley 20/2011, de 21 de julio, precisa de su completa implantación. DICIREG es la plataforma adaptada al nuevo modelo, pues sobre ella se tramitan los expedientes por medios electrónicos, se inscriben todos los hechos relativos al estado civil de las personas que deben acceder al registro, se organiza la publicidad de la información registral en formato digital y se posibilita su acceso telemático, mediante la identificación electrónica. Sería importante, a estos efectos, completar en 2025 el despliegue territorial de DICIREG tanto en España como en los consulados.

2 CENTROS PENITENCIARIOS

La labor del Defensor del Pueblo de supervisión y visitas de los centros penitenciarios se coordina con la llevada a cabo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). En este sentido, en 2024 se inspeccionaron conjuntamente los centros penitenciarios Brians II (Sant Esteve Sesrovires, Barcelona), Puerto III (El Puerto de Santa María, Cádiz), Teixeiro (A Coruña), Murcia II y Cuenca. Estas visitas, unidas a la recepción y examen de casi un millar de quejas, permiten conocer las fortalezas y debilidades del sistema penitenciario. Por otro lado, las actuaciones específicas del MNP –tanto en centros penitenciarios como en otros lugares de privación de libertad– vienen recogidas en la sección IV del presente informe, así como en su correspondiente anexo.

Las características propias de este ámbito reclaman, en ocasiones, no solo la formulación de Recomendaciones orientadas al cambio normativo o de protocolos, sino el Recordatorio de los deberes legales de cumplimiento del derecho penitenciario –la ley general penitenciaria, su reglamento y también su desarrollo en circulares e instrucciones– por casos individuales o más generalizados en el conjunto del sistema.

2.1 FALLECIMIENTOS

Respecto a la protección de la vida y la integridad física de los internos en centros penitenciarios, en 2024 el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) relativa a la necesidad de que se proceda a la regulación normativa de las circunstancias, modo y periodicidad con que debe realizarse el seguimiento y supervisión del estado y condiciones psicofísicas en las que se encuentran las personas privadas de libertad que están bajo la aplicación de cualquier forma de aislamiento, a fin de garantizar la utilización de dicha medida durante el tiempo estrictamente necesario y de evitar las situaciones de riesgo asociadas al mismo.

Esta Recomendación se formuló en el curso de un expediente incoado de oficio tras el fallecimiento, en 2023, de un joven en el Centro Penitenciario de Teruel, que empleó una sábana para suicidarse, mientras se encontraba en situación de aislamiento provisional, apenas unas horas después de haber ingresado en prisión provisional.

Para esta institución, ello ponía de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una regulación del seguimiento y supervisión que deben efectuarse cuando las personas privadas de libertad se hallan en una situación tan vulnerable.

El Defensor del Pueblo también formuló un [Recordatorio de deberes legales](#) con el que señalaba a la Administración penitenciaria que, de acuerdo con la normativa penitenciaria nacional e internacional, debe promoverse que la utilización de aislamiento

provisional se indique durante el tiempo estrictamente necesario, a fin de revertir la situación que justifica su aplicación y únicamente cuando no existan medidas menos gravosas para ello.

Prevención

Siguiendo con la necesidad de tomar decisiones preventivas para evitar fallecimientos en prisión, en 2024 el Defensor del Pueblo formuló varias [Sugerencias](#) tendentes a promover la adopción de las medidas adecuadas para conseguir la eliminación de todos aquellos elementos estructurales de las celdas o dependencias de los centros penitenciarios que fueran potencialmente peligrosos para la integridad física de las personas privadas de libertad, por su posible uso con fines autolesivos.

En un caso se observó que en el departamento de aislamiento se había instalado un dispositivo para evitar que se tiraran residuos al patio que, sin embargo, estaba conformado por unas rejas o pletinas en vertical y en horizontal, entrelazadas entre sí. En otro supuesto se constató la presencia de unas perchas en sentido horizontal, consistentes en unas barras metálicas ancladas a la pared. En ambas situaciones, dichos elementos podrían ser utilizados con fines autolesivos.

2.2 MALOS TRATOS

A fin de prevenir cualquier trato inadecuado a las personas internas, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales](#) para que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 262 y 264 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en el protocolo de malos tratos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, se garantizara que las direcciones de los centros penitenciarios procedan a comunicar de manera inmediata a las autoridades competentes la presunta comisión de hechos delictivos de los que tengan conocimiento, sin que sea facultad suya determinar si existen o no indicios suficientes de criminalidad en los hechos denunciados por las personas interesadas.

2.3 DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

2.3.1 Comunicaciones

El mantenimiento del contacto con el exterior es fundamental en el proceso resocializador de todas las personas que se encuentran en un centro penitenciario, en la medida en que esas comunicaciones permiten garantizar el mantenimiento del arraigo y de los vínculos sociofamiliares.

Dentro de las comunicaciones que pueden mantenerse en prisión, hay que tener en cuenta aquellas que se producen entre personas privadas de libertad que se encuentran en distintos centros penitenciarios. El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para que, cuando se efectúe la

intervención de las comunicaciones realizadas entre dos personas privadas de libertad en centros penitenciarios, se proceda a la notificación de dicho acuerdo de intervención a ambos interesados, en la medida en que tal decisión les afecta en igualdad de condiciones y a fin de facilitar la posibilidad de recurso, sin perjuicio de la posterior notificación a las autoridades judiciales competentes, en cumplimiento de la normativa penitenciaria. Dicha Recomendación fue aceptada por parte de la Administración penitenciaria, que respondió afirmando que, en lo sucesivo, se actuaría de esa forma para dar debido cumplimiento a la obligación de comunicar la intervención de las comunicaciones escritas a todas las personas afectadas, estén o no en prisión.

Esta institución formuló igualmente un [Recordatorio de deberes legales](#) a la mencionada secretaría general para que cumpliera con lo dispuesto en la legislación vigente sobre protección de datos de carácter personal, incluyendo los artículos del 6 al 9 del Reglamento Penitenciario, de forma que no se permita la recogida, tratamiento o cesión de datos de personas privadas de libertad a terceros no autorizados, pues se observó que, a través del acuerdo de intervención de las comunicaciones entre las dos personas privadas de libertad, se había facilitado información personal de uno de los afectados al otro.

Cabe destacar también la [Sugerencia](#) que formuló el Defensor del Pueblo en el caso de un interno que quería llevar a cabo comunicaciones con su hijo y su nuera, para que el estudio de dicha solicitud se realizara valorando como suficiente la documentación de empadronamiento que demostraba la convivencia de ambos comunicantes.

Respecto a la restricción de las comunicaciones, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) para que se valorase la posibilidad de llevar a cabo una revisión del acuerdo de restricción de las comunicaciones, dado que, en un caso específico, tal limitación afectaba directamente a todos los familiares y allegados del interno —entre ellos, a sus hijos e hijas menores de edad—, no involucrados en el incidente por el que se decretó aquella restricción, y por la cual el interesado no había sido sancionado. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias determinó que, en vista de la Sugerencia, se valoraría la posibilidad de que el afectado continuase comunicando con sus hijos menores teniendo en cuenta el adulto de referencia que los acompañase.

2.3.2 Salud en prisión

Garantía del derecho a la salud en prisión

El deber de garantizar la salud de las personas privadas de libertad debe considerarse fundamental por parte de la Administración penitenciaria, que tiene que perseguir como objetivo principal el velar por la vida y la integridad física y moral de aquellas.

Una de las formas de cumplir con este deber es garantizar el suministro de medicamentos a las personas que se encuentran en prisión. En relación con esta cuestión, en 2024, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) a fin de prever fórmulas alternativas que aseguren el abastecimiento de medicamentos en caso de ausencia del profesional farmacéutico en los centros penitenciarios —sobre todo, en aquellos ubicados en los archipiélagos—, evitando que se produzcan interrupciones en los tratamientos de enfermedades crónicas, que pongan en peligro la salud de los internos e internas. Esta resolución se fundamentó en que, ante la baja sobrevenida de la farmacéutica del Centro Penitenciario de Tenerife, se habían producido interrupciones en el aprovisionamiento de medicación, cuestión que, sin lugar a dudas, debe observarse con la suficiente antelación para tratar de evitarse.

Por otro lado, se observó que en el Centro Penitenciario de A Lama (Pontevedra) se estaba denegando el acceso de las personas privadas de libertad a los resultados de sus analíticas, bajo la justificación de que dichos resultados no podían ser utilizados para recurrir la revisión de grado o la denegación de permisos de salida. Por este motivo, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#), a fin de que se dieran instrucciones para que se facilitara el resultado de las analíticas de detección de sustancias psicoactivas que se practicaran a las personas privadas de libertad en aquellos centros penitenciarios en los que se estuvieran produciendo restricciones en el acceso de los pacientes a sus datos de carácter sanitario, con independencia de la utilización que las personas privadas de libertad concedan a los informes y documentación médica facilitados. Esta Recomendación fue aceptada y se transmitieron instrucciones a los centros penitenciarios para su cumplimiento.

El Defensor del Pueblo también [sugirió a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) que, atendiendo al derecho de acceso a la historia clínica personal recogido en el artículo 18.1 de la Ley 41/2002, reguladora de la autonomía del paciente, y siguiendo el criterio de la Agencia Española de Protección de Datos, se facilitase a un interno del Centro Penitenciario de Castellón II (Albocasser), una copia de su historial médico, sin perjuicio de la posibilidad de suprimir las impresiones subjetivas de los profesionales que le hubieran atendido. Esta Sugerencia fue aceptada y puesta en práctica.

Influencia de las infraestructuras penitenciarias en la salud

Atendiendo a la necesidad de que la asistencia sanitaria penitenciaria tenga un carácter integral, según lo dispuesto en la normativa penitenciaria, el Defensor del Pueblo [sugirió a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) que, desde la dirección del Centro Penitenciario de Monterroso (Lugo), se adoptaran las medidas oportunas para que una persona con discapacidad física pudiera ocupar una celda que se adecuara a sus

circunstancias de movilidad reducida y que le procuraran una mejora en su calidad de vida, mientras que esperaba a ser intervenido quirúrgicamente y con posterioridad a dicha intervención, si fuera necesario.

Durante 2024, el Defensor del Pueblo también ha seguido dando importancia a que las instalaciones penitenciarias se encuentren en condiciones para que se pueda dar respuesta al derecho de los internos y las internas a la protección de su salud. Tras la recepción de múltiples quejas, sugirió a la Administración penitenciaria que se acordaran las medidas necesarias para que las celdas de los módulos residenciales del Centro Penitenciario de Albolote (Granada) contaran con un sistema de calefacción eficiente que tendiera a eliminar las elevadas pérdidas térmicas del actual sistema de climatización por conductos, a fin de cumplir con lo dispuesto en la normativa sobre condiciones de habitabilidad y calidad de los espacios ocupados por las personas privadas de libertad.

Por otro lado, esta institución también formuló un [Recordatorio de deberes legales a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), para que se asegurara que el cumplimiento de las sanciones de aislamiento en celda se realizara en su propia celda o, en caso en que no fuera posible, en una celda de semejantes características y condiciones, dado que el mecanismo de seguridad consistente en una reja instalada tras la puerta ordinaria de una celda para reforzar el orden en su apertura y cierre (mecanismo llamado «cangrejo») es un elemento de seguridad no habitual en las celdas de régimen ordinario, pudiéndose convertir en un factor distorsionador de la normal convivencia del módulo.

Salud mental en prisión

La enfermedad mental tiene una alta incidencia en el medio penitenciario. En este sentido, el Defensor del Pueblo formuló en 2024 varias [Sugerencias](#) para que se valorase, desde un punto de vista médico-psiquiátrico, la conveniencia o no de que un interno incluido en el Programa de Atención Integral a la Enfermedad Mental (PAIEM) de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, siguiera cumpliendo condena en el régimen de vida cerrado propio del primer grado, dado que se observaba la presencia, en algunos supuestos, de un diagnóstico de trastorno mental grave, o su inclusión en las medidas de control propias del programa de prevención de suicidios.

De igual forma, la institución también sugirió en diversas ocasiones que se acordara el aplazamiento de las sanciones de aislamiento en la celda de un interno incluido en el programa mencionado (Programa PAIEM), y que tenía discapacidad psíquica, pues esta circunstancia hacía poco apropiado el cumplimiento de una sanción cuyas características conllevan mayor soledad, reclusión y alejamiento del resto de la población penitenciaria.

Respecto del trato dispensado a la población penitenciaria con problemas de salud mental, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales](#) para que se preste una especial atención a las circunstancias de vulnerabilidad que concurren en los internos de los hospitales psiquiátricos penitenciarios, al tratarse de personas con problemas de salud mental muy grave, lo cual las hace más vulnerables a los estímulos externos y a la influencia del trato recibido.

Por último, la escasez de profesionales especialistas en psiquiatría y de facultativos médicos en los centros penitenciarios hace que el Defensor del Pueblo siga insistiendo en la necesidad de que se tomen medidas urgentes para que los establecimientos penitenciarios cuenten con un número suficiente de estos profesionales, con la finalidad de poder hacer efectiva la atención médica íntegra de la población penitenciaria en materia de salud mental, cuestión que fue objeto de una [Sugerencia](#) a partir de un caso en el Centro Penitenciario de Las Palmas II.

Presencia policial en actos médicos

En ocasiones, el Defensor del Pueblo recibe quejas referentes a la presencia de agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en los actos médicos que se desarrollan en las unidades de custodia hospitalaria, donde las personas privadas de libertad ingresan en caso de requerir asistencia sanitaria especializada en el hospital de referencia.

Es por ello por lo que formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad](#) para que, atendiendo a lo dispuesto en su reciente Instrucción 1/2024, se adopten las medidas oportunas que garanticen la presencia policial en los actos médicos de las personas privadas de libertad en las unidades de custodia hospitalaria como práctica excepcional, únicamente cuando sea requerido por el personal sanitario, con el fin de preservar la dignidad e intimidad personal de los pacientes y la confidencialidad de sus datos médicos, modificando el protocolo regulador al efecto, si así fuese necesario.

2.3.3 Mujeres en prisión

Resulta imprescindible prestar una especial atención a la situación de las mujeres que se encuentran en prisión. Si bien desde el punto de vista cuantitativo, ese colectivo es muy inferior al de hombres, no hay que olvidar aquellos factores y circunstancias que pueden hacer aumentar su vulnerabilidad: la lejanía de su familia, la escasez de centros penitenciarios para mujeres en el territorio nacional o la falta de adaptación de los centros penitenciarios existentes a sus necesidades.

Un ejemplo de ello es que, en 2024, mediante la Orden INT/381/2024, de 29 de abril, del Ministerio del Interior, se acordó la clausura del Centro Penitenciario de Alcalá de

Guadaira (Sevilla), con carácter temporal, para su reforma arquitectónica y su reconversión en hospital psiquiátrico penitenciario, de manera que las mujeres allí residentes tuvieron que ser trasladadas a otros establecimientos penitenciarios, lo cual se hizo efectivo en el mes de mayo. Finalmente, se acordó el traslado de la gran mayoría de estas mujeres a un módulo del Centro Penitenciario de Sevilla, si bien la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informó de que se habían adoptado medidas para garantizar que el cambio de prisión fuera lo menos traumático posible para ellas.

Siguiendo con el problema de escasez de centros penitenciarios específicos para mujeres, en 2024 el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) para que se procurara la adecuada separación interior de las mujeres privadas de libertad del Centro Penitenciario Puerto III (Cádiz), en función de sus circunstancias penales y penitenciarias, de manera que, al menos, existieran dos módulos exclusivamente destinados a ellas, para lo cual sería conveniente que uno de los módulos ordinarios de hombres, que esté escasamente ocupado en la actualidad, fuera destinado a su ocupación por mujeres, siempre que esta decisión no perjudicara al resto de la población penitenciaria del establecimiento.

2.3.4 Tratamiento penitenciario

Labor de los equipos técnicos

Los profesionales que conforman los equipos técnicos de los centros penitenciario poseen un papel fundamental en el proceso de reinserción de las personas privadas de libertad, de forma que es conveniente que mantengan una actitud proactiva en la consecución de los objetivos de aquellas.

En 2024, tras la detención y puesta a disposición judicial de una persona extranjera, se procedió a su traslado en situación de prisión provisional a un centro penitenciario, entregándose sus efectos personales a los funcionarios de prisiones que se encontraban en la sede de los calabozos, que son los encargados de trasladar los efectos en caso de ingreso. Tras la pérdida de dichos efectos personales y tras observarse una acusada falta de asistencia al interesado por parte de los profesionales del centro penitenciario, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#), relativa a la necesidad de que se adoptaran las medidas que fueran convenientes para que el afectado pudiera disponer de su documentación personal extraviada, mediante la asistencia que fuera necesaria para su recuperación y/o renovación, sugerencia que fue aceptada.

Permisos de salida

Teniendo en cuenta la trascendencia de los permisos de salida como medida resocializadora en el sistema de ejecución penitenciaria y como instrumento en el

proceso de reinserción de las personas privadas de libertad, se torna imprescindible que exista una continuidad en su disfrute, para afianzar sus aspectos evolutivos positivos.

En un centro concreto se observó que los plazos que desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se manejaban como normales (superiores a un mes) para conocer los resultados analíticos —de los que se hacía depender el disfrute o no de nuevos permisos ya autorizados—, limitaba su carácter resocializador y rehabilitador, cuando además dicho resultado es la única condición para su disfrute, teniendo en cuenta que durante ese tiempo se desconoce, siquiera indiciariamente, el posible resultado de la analítica.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para que, teniendo en cuenta el período temporal que transcurre entre la toma de muestras a los internos para detectar sustancias prohibidas tras el disfrute de un permiso de salida y la obtención de los resultados del laboratorio, se valorara la posibilidad de realizar un primer análisis indiciario sobre las muestras obtenidas, mediante la utilización de tiras reactivas u otros métodos instantáneos similares, con la finalidad de favorecer la toma de decisiones sobre la continuidad del disfrute de los permisos ya autorizados, sin perjuicio de su remisión al laboratorio para la posterior confirmación oficial de los resultados.

2.3.5 Medios coercitivos, contenciones mecánicas, cacheos y limitaciones de régimen

Medios coercitivos

Los medios coercitivos deben ser utilizados cuando se cumplan los supuestos exigidos en la normativa, y no de manera sistemática con fines de prevención.

En una de las quejas tramitadas durante 2024, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informó que, habida cuenta de las características personales de un interno, las defensas de goma habían sido portadas por el personal funcionario de forma preventiva durante la práctica de un cacheo. Sin embargo, esta forma de actuación no hace sino aumentar el efecto intimidatorio sobre la persona privada de libertad que va a ser sometida a dicho registro, lo cual parece resultar innecesario y quedar fuera de contexto. Por este motivo, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales](#) en el sentido de que la Administración penitenciaria adoptara las medidas oportunas para que los medios coercitivos fueran utilizados con autorización de la dirección del centro o, solo en casos de urgencia, con su posterior puesta en conocimiento, sin que dichos medios coercitivos puedan emplearse con fines preventivos.

Contenciones mecánicas

Durante 2024, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) para que se procediera a la modificación de la Instrucción 3/2018, en tanto habilitaba que el informe sanitario de valoración sobre la indicación y supervisión de las contenciones mecánicas fuera efectuado por el personal de enfermería en determinados supuestos, lo que contraviene la normativa de rango superior que prevé el control de la aplicación de los medios coercitivos por parte, exclusivamente, del personal médico. En concreto, siguiendo el marco de los principios básicos que la Instrucción 1/2022, de 19 de enero, de la Fiscalía General del Estado, recogía, que establece que esas contenciones deben aplicarse con excepcionalidad según la necesidad apreciada por prescripción facultativa, con proporcionalidad, provisionalidad y prohibición de exceso, constituyendo el reconocimiento de la dignidad y la promoción de la autonomía de la persona el eje vertebrador de esta materia.

Cacheos

En relación con la utilización de los cacheos como medida de seguridad interior en los establecimientos penitenciarios, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales](#) para que los cacheos con desnudo integral fueran empleados y aplicados en los estrictos términos que recoge la normativa penitenciaria, cuando existan verdaderas razones individuales y contrastadas de que la persona privada de libertad es portadora de objetos o sustancias prohibidas que pongan en peligro la salud o integridad física del resto o la seguridad del establecimiento, siendo necesario que quedara constancia de dichos extremos en las órdenes de dirección emitidas al efecto.

Limitaciones de régimen

Las limitaciones de régimen aplicadas por motivos de seguridad o por autoprotección deben utilizarse en los estrictos términos recogidos en la normativa, como instrumento de última ratio, y no pueden equipararse al régimen de vida cerrado.

El Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales](#) en este sentido, al observar que en el acuerdo de aplicación de una limitación del régimen penitenciario se exponía que el afectado no podría salir al patio, condición bastante alejada de las existentes, incluso para el régimen cerrado.

3 CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1 ACTUACIONES POLICIALES Y DE SEGURIDAD PRIVADA

3.1.1 Tramitación de denuncias policiales

El Defensor del Pueblo recibe quejas de muy variada índole sobre la atención que se presta en las oficinas de denuncias y atención al ciudadano de la Policía Nacional y en los puestos de la Guardia Civil por parte de los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad origina la presentación de quejas ante el Defensor del Pueblo. Es necesario reforzar el principio básico de actuación que debe guiar el comportamiento de los agentes de observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes deben auxiliar y proteger.

En este sentido, y con carácter general, las oficinas de denuncia y atención al ciudadano de la Policía Nacional y los puestos de la Guardia Civil constituyen en muchas ocasiones el primer punto de contacto de la víctima de un delito con las fuerzas y cuerpos de seguridad y los funcionarios policiales que prestan servicio en ellas son los encargados de tramitar la correspondiente denuncia por hechos que pudieran ser constitutivos de infracción penal o administrativa.

Denuncia y requisitos adicionales

Entre las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo en 2024 se encuentran los casos en que, tras la comisión de un delito de fraude o estafa, en el momento de presentar la denuncia se solicitan al denunciante requisitos adicionales no exigidos por la normativa vigente, lo que en ocasiones motiva la no aceptación de la denuncia y el consiguiente perjuicio para el ciudadano.

Un ejemplo de este tipo de quejas es el de una ciudadana que fue a una comisaría de la Policía Nacional para presentar una denuncia, porque su padre había sido víctima de una estafa, consistente en la recepción de un mensaje en el teléfono móvil, vía WhatsApp, de una persona que se hizo pasar por ella, mediante el que le solicitaba una cantidad de dinero, pago que realizó mediante transferencia. Sin embargo, los agentes se negaron a recoger la denuncia por no presentar un certificado de la transferencia expedido por la entidad bancaria.

En la comunicación emitida por la Dirección General de la Policía a esta institución se afirmaba que la Circular interna 1/2018, de la Unidad Central de Ciberdelincuencia de la Policía Judicial, recoge el protocolo a seguir por parte de las oficinas de atención al ciudadano con relación a las denuncias tramitadas por delitos relativos a fraudes a través de internet, procurando conseguir la mayor información posible con el fin de aportar

líneas de investigación suficientes que permitan el esclarecimiento de los hechos denunciados. Añadió que, si bien la interesada aportaba datos suficientes para el mero trámite de presentar la denuncia, el agente de policía que la atendió, al objeto de dar cumplimiento al protocolo establecido, solicitó que se aportaran documentos adicionales, por su poder probatorio, lo que pudo llevar a una interpretación incorrecta, sin que en ningún momento la pretensión fuera evitar realizar el trámite.

En este sentido, con motivo de la tramitación de otra queja, esta institución, en 2022, ya había cuestionado esta exigencia, formulando una [Recomendación](#) para que en la presentación de denuncias ciudadanas por sustracción de tarjetas de crédito y fraude informático, la actuación policial se adecuara a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la admisión de este tipo de denuncias. La Recomendación había sido aceptada.

Como consecuencia de todo ello, se trajo a colación de la Dirección General de la Policía el contenido de la citada resolución y se [recomendó](#) la revisión de la Circular 1/2018, con la finalidad de aclarar que cuando un ciudadano acuda a presentar una denuncia, la no aportación de toda la documentación probatoria sobre el supuesto hecho delictivo en ese momento no suponga un obstáculo para su recogida, que debe hacerse de acuerdo con las normas procesales vigentes.

Denuncia y «diligencia de comparecencia»

El Defensor del Pueblo recibió quejas debido a que los funcionarios policiales, en el momento de atender a una persona que desea presentar una denuncia, evalúan si los hechos que el ciudadano está poniendo en su conocimiento son susceptibles de encajar en un ilícito penal o administrativo. Si a su juicio los hechos no revisten carácter penal, informan a la persona afectada sobre un canal alternativo para encauzar sus pretensiones.

Este es el motivo de queja de muchos ciudadanos que se dirigen a esta institución, poniendo de relieve que sus denuncias han sido inadmitidas en las oficinas de la Policía Nacional o de la Guardia Civil, precisamente porque los funcionarios policiales que les atienden han realizado esa primera valoración sobre la naturaleza de los hechos, decidiendo de antemano sobre su carácter de ilícito penal, administrativo o civil y, en el caso de no apreciar la existencia del primero, deciden sobre su admisibilidad, lo que provoca el lógico sentimiento de disconformidad y queja en el ciudadano que ve limitada la posibilidad de defender adecuadamente sus derechos.

Un ejemplo de lo anterior se observó en una queja presentada por una ciudadana tras haber presentado una denuncia por la conversación que había mantenido, vía WhatsApp, con un desconocido que contactó con ella y finalizó la conversación con expresiones inadecuadas. Los agentes que la atendieron le habían indicado que los

hechos relatados no eran denunciables, ya que no constituían delito. Finalmente, se realizó una diligencia de comparecencia, pero no la denuncia que pretendía presentar la ciudadana.

En la comunicación remitida por la Dirección General de la Guardia Civil al Defensor del Pueblo se afirmaba que los agentes le comunicaron que los hechos no constituían delito, pero no que no fueran denunciables. Este extremo quedaba reforzado con el hecho de que inmediatamente después se procedió a recepcionar la denuncia, añadiendo que la denominación de denuncia o de comparecencia resulta en un principio irrelevante. Se suele utilizar el término de «denuncia» para recoger aquellas declaraciones de los ciudadanos que claramente exponen hechos que son constitutivos de ilícitos penales, que de una forma inequívoca desembocan en una investigación policial. Y el término de «comparecencia» para aquellas declaraciones que, de entrada, se refieren a hechos que no presentan caracteres de delito, pero que se someterán a un análisis posterior, del que puede o no derivarse una investigación policial. Por último, se señalaba que, en este caso concreto, al considerar que no se había cometido ningún ilícito penal, las diligencias instruidas habían quedado archivadas en la propia unidad.

El Defensor del Pueblo consideró que la llamada «diligencia de comparecencia», como sustitutiva de la denuncia, no se contempla en la normativa procesal, y que las diligencias instruidas no debieron quedar archivadas en la propia unidad, sino que debieron ser trasladadas a la autoridad judicial.

Por todo ello, efectuó una [Recomendación a la Dirección General de la Guardia Civil](#) para que, en la presentación de denuncias ciudadanas por presunto delito, se evite el empleo de una terminología alternativa que pueda confundir sobre el alcance y destino de los hechos denunciados, dando traslado de todo lo actuado a la autoridad judicial o al ministerio fiscal, salvo en los casos expresamente previstos en la normativa procesal para el archivo en sede policial de las actuaciones. Por su parte, la citada dirección general respondió señalando que se habían dado instrucciones al respecto para su traslado a todas las unidades del cuerpo.

3.1.2 Citaciones de naturaleza policial

Uno de los motivos principales de queja de los ciudadanos respecto a las investigaciones policiales fue, en 2024, el empleo de la vía telefónica como medio para citarles para comparecer en las dependencias con motivo de una investigación. El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Guardia Civil](#) para que se observen las formalidades legales establecidas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para las citaciones en general en el ámbito de los procedimientos penales, también para este tipo de citaciones de naturaleza policial con ocasión de una investigación, por lo que recomendó que se impartieran nuevamente las pertinentes instrucciones para que las

citaciones para comparecer en dependencias, en el ámbito de los atestados, se realicen por cualquier medio que permita dejar constancia de ellas, lo que debe excluir el teléfono, al no reunir los requisitos para ser un medio fehaciente de realizar la referida diligencia.

3.1.3 Investigaciones policiales

El Defensor del Pueblo recibió quejas sobre supuestos donde los ciudadanos habían percibido que la actuación investigadora de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado respecto a los hechos delictivos denunciados fue insuficiente.

En un caso, un ciudadano se quejó de la insuficiente investigación policial realizada respecto a la denuncia presentada en la Comisaría de la Policía Nacional de La Felguera en Langreo (Asturias), por las agresiones sufridas en la estación de tren y en una calle de Sama de Langreo, pese a los datos aportados para que se pudiera identificar a los agresores (datos físicos de las cuatro personas agresoras, testigos y existencia de cámaras de videovigilancia). La Dirección General de la Policía informó de que, tras la denuncia presentada, unos agentes de la comisaría local de Langreo realizaron diversas gestiones, entre ellas la remisión de un oficio a la compañía RENFE, solicitando las imágenes que pudiesen haber sido captadas por la cámaras de videovigilancia ubicadas en la estación, tras cuyo visionado se reanudaron las gestiones para identificar a las dos personas que aparecen en ellas interactuando con el denunciante y que dieron como fruto la identificación de una de las autoras, lo que implica que en breve se procedería a la identificación de la otra y del resto de implicados.

3.1.4 Seguridad pública

El ejercicio de las potestades y facultades reconocidas por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, se atribuye a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, quienes deben ejercer estas competencias con respeto a los principios de legalidad, oportunidad, proporcionalidad, eficacia y responsabilidad.

En el ejercicio de estas competencias, atribuidas a diferentes administraciones, surgen en ocasiones problemas de coordinación que ralentizan la adopción de las decisiones correctas para la solución de los problemas de seguridad ciudadana denunciados. Este fue el caso, a título de ejemplo, planteado en el distrito de Ciudad Lineal en Madrid, que motivó que el Defensor del Pueblo formulase una [Sugerencia a la Dirección General de la Policía](#), a fin de que planteara una mayor coordinación entre la Junta Local de Seguridad y el Ayuntamiento de Madrid.

La actuación policial en reuniones y manifestaciones públicas

El ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público y manifestación impide, generalmente, el normal ejercicio de otros derechos fundamentales por parte de los ciudadanos que no participan en él, fundamentalmente el derecho a la libre circulación. Ello, unido al incumplimiento del plazo de preaviso —o su falta—, como auténtica condición o presupuesto para el ejercicio constitucional del derecho de reunión, puede conducir a la prohibición de este por la autoridad gubernativa. Ahora bien, también es cierto que el concepto de orden público es un concepto jurídico indeterminado que debe ser interpretado de una manera no restrictiva, favoreciendo así el ejercicio de este derecho fundamental. Por otra parte, está en conexión en ocasiones con otras cuestiones capitales en materia de derechos fundamentales como el de la proporcionalidad en el uso de la fuerza.

Fue este el caso de una actuación del Defensor del Pueblo, a partir de varias quejas recibidas sobre las intervenciones policiales ante una serie de concentraciones en la vía pública en Madrid, realizadas estas sin su oportuna comunicación previa, continuadas durante un determinado lapso de tiempo y coexistiendo en ellas personas con actitudes pacíficas al lado de otras violentas.

La Dirección General de la Policía trasladó a esta institución que el material antidisturbios que se había usado en algunos momentos, en el contexto de esas concentraciones, se había aplicado según las prácticas establecidas, es decir, de una manera escalonada, ordenada y sucesiva, siempre de acuerdo con las situaciones y el espacio en que se iban desarrollando.

Por otra parte, seguía señalando esa dirección general, cuando se constata fehacientemente un uso irregular del material antidisturbios, se adoptan medidas conforme a la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, existiendo para ello medios de investigación que se ponen en marcha cuando se producen hechos que pudieran constituir una de esas conductas.

Finalmente, se hacía constar que se ha había dado cuenta del escrito de esta institución a la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, servicio central del que dependen las unidades de intervención policial, recordando que, a la hora de valorar la oportunidad de la disolución de concentraciones en vía pública, ha de llevarse a cabo con lo señalado en otras disposiciones legales.

3.1.5 Seguridad privada

El personal de seguridad privada contribuye de manera significativa al mantenimiento de la seguridad pública, llevando a cabo actividades y servicios de seguridad tanto en entornos públicos como privados. Para que puedan realizar esta importante labor, se le

atribuye funciones que deben desempeñar con absoluto respeto a la normativa vigente y a los derechos de los ciudadanos, colaborando con las fuerzas y cuerpos de seguridad.

En este contexto, una ciudadana presentó una queja debido a que presencié un incidente en un tren y en una estación de cercanías de Madrid, donde un vigilante de seguridad privada trató de manera incorrecta a un pasajero, aportando su testimonio y unas grabaciones. Ello motivó la apertura de una investigación por parte del Defensor del Pueblo con la Dirección General de la Policía y con la Entidad Pública Empresarial Renfe. La primera indicó en su respuesta que no tenía conocimiento de los hechos y la segunda que lo puso en conocimiento de la empresa a la que pertenecía el vigilante para que adoptase las medidas pertinentes, además de proponer mejoras en formación de ese personal respecto al trato con los ciudadanos.

El Defensor del Pueblo consideró que tales medidas eran insuficientes y realizó una [Sugerencia a la Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora](#) para que pusiese a disposición de la Policía Nacional todos los elementos de prueba de que dispusiera sobre el caso, con la finalidad de que se valorase la posible existencia de una infracción penal o administrativa, dado que los hechos aún no habían prescrito. Además, le hizo una [Recomendación](#) en el sentido de que, ante casos similares, se procediera a comunicar los hechos a las autoridades con competencia en materia penal o sancionadora administrativa, según los casos, conforme a las leyes que regulan ambas materias, con independencia de las medidas disciplinarias que puedan corresponder a los empleadores de los vigilantes de seguridad implicados.

Igualmente, esta institución solicitó a la Dirección General de la Policía que informase de las actuaciones que pudieran llevar a cabo sobre el suceso acaecido, bien por iniciativa propia o bien por comunicación de la Entidad Pública Renfe-Operadora. Esta institución recibió contestación de ambas organizaciones, en el sentido de que por parte de la Policía Nacional se iniciaban las actuaciones previstas en la Ley 5/2014, de Seguridad Privada, y por parte de Renfe se ponía a disposición de dicho cuerpo policial toda la información y documentación disponible sobre el caso, tal y como se le había sugerido, añadiendo que, respecto a la Recomendación, con carácter diario, se realizan denuncias y comunicaciones a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

3.2 VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Las víctimas del terrorismo siguen reclamando con derecho el enjuiciamiento de todos los responsables y la debida reparación por haber sufrido gravísimas injusticias. La institución del Defensor del Pueblo, por su parte, ha estado presente en numerosos actos ordenados a preservar la memoria y el reconocimiento de la dignidad de esas víctimas.

Cuanto se expresó en el informe anual correspondiente a 2023 podría reiterarse ahora en sus propios términos. Cuestiones como el elevado número de crímenes no

resueltos (debe valorarse positivamente el reciente anuncio de la celebración de juicio por un asesinato cometido en 1997, pero esto es algo excepcional), la necesidad de difundir, sobre todo entre los más jóvenes, un «relato» sin injustas «equidistancias» (tarea en la que destacan valiosas aportaciones de la literatura y el cine, además de cuanto puedan llevar a cabo administraciones, fundaciones y asociaciones) o la subsistencia de homenajes a los autores de crímenes (para cuya prohibición la redacción del artículo 61, «Defensa del honor y la dignidad de las víctimas», de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, parece ser insuficiente), subsisten en el tiempo. Las recomendaciones de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo de 25 de abril de 2022 son un marco de referencia para muchas víctimas, y así lo han trasladado en reuniones celebradas en este año 2024.

El Defensor del Pueblo [había recomendado](#) en 2015 la equiparación de indemnizaciones a las víctimas del terrorismo respecto a la cuantía indemnizatoria a percibir entre aquellas víctimas cuyas causas obtuvieron sentencia judicial y aquellas que se archivaron sin sentencia. Hasta la fecha, transcurridos muchos años, no se ha llevado a cabo la unificación de las cantidades a percibir por las víctimas con independencia de la existencia o no de la sentencia judicial, lo que garantizaría un trato igualitario a todas ellas.

Por su parte, la dificultad para acreditar la condición de amenazado, figura prevista e introducida en nuestro ordenamiento por la Ley 29/2011, es un problema que esta institución ha tenido la ocasión de abordar a raíz de la recepción de quejas de víctimas del terrorismo. Es por ello por lo que se [había recomendado](#) en su momento, en 2018, al Ministerio del Interior, la procedencia de la reforma de la ley antes citada, en la que se incluyera la posibilidad de acreditar, mediante cualquier medio de prueba admitido en derecho, la condición de amenazado o coaccionado por actividad terrorista, aun cuando no exista sentencia firme, ni se hubieran practicado en su día diligencias judiciales o policiales, lo que a veces era singularmente difícil de hecho, dadas las circunstancias que concurrían entonces.

Lo cierto es que no se ha impulsado una reforma de la citada Ley 29/2011 en la que se aborden estas y otras cuestiones susceptibles de perfeccionamiento, pese a haber sido reiteradamente anunciada, compromiso normativo sobre el que el Defensor del Pueblo mantiene un seguimiento ante el Ministerio del Interior.

3.3 PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE TRÁFICO

La intensidad garantista del procedimiento sancionador de tráfico ha sido recordada en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional. El elevadísimo volumen de

expedientes sancionadores que tramitan las administraciones competentes en materia de tráfico dificulta en ocasiones el cumplimiento de la exigencia constitucional.

Acceso al expediente sancionador en la carpeta ciudadana de la sede electrónica de la Dirección General de Tráfico

El Defensor del Pueblo ha mostrado interés en la comprobación del cumplimiento, por parte de la Dirección General de Tráfico del artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por otro lado, el artículo 42.1 de la citada Ley 39/2015 indica que «Todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria».

En este ejercicio el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Dirección General de Tráfico](#) para que se adoptaran las medidas necesarias para que todos los expedientes sancionadores puedan ser consultados íntegramente por los interesados en la carpeta ciudadana de la sede electrónica de dicha Administración.

Elección voluntaria de las notificaciones electrónicas por parte de las personas físicas (con excepción de los supuestos señalados en el artículo 14 de la Ley 39/2015)

El Defensor del Pueblo también mostró preocupación por la ineludible exigencia actual de darse de alta en la Dirección Electrónica Vial para que los interesados (personas físicas) puedan acceder al expediente sancionador a través de la sede electrónica de la Dirección General de Tráfico.

El artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala que «1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento». Indica asimismo que, reglamentariamente, «las administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios».

En el mismo sentido, el artículo 42.3 de la norma establece que cuando el interesado accediera al contenido de la notificación en sede electrónica, «se le ofrecerá la

posibilidad de que el resto de notificaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos».

Según se desprende de la norma, la negativa del interesado a aceptar las notificaciones electrónicas no le impedirá el acceso al expediente sancionador.

A criterio del Defensor del Pueblo, la Administración, con carácter meramente facultativo, puede ofrecer al interesado la posibilidad de recibir las siguientes notificaciones por medios electrónicos. Sin embargo, y a pesar de que pudiera existir la presunción de que el interesado tiene habilidades digitales, no se plantea en la normativa vigente como una obligación sino como un acto voluntario. La consulta telemática del contenido del expediente sancionador en sede electrónica es un derecho de las personas físicas, quienes pueden elegir libremente el canal a través del que desean recibir las notificaciones, sin perjuicio de que la Dirección General de Tráfico pueda regular los supuestos especiales, debidamente justificados, conforme al cauce legal establecido.

Sobre esta cuestión, esta institución formuló una [Recomendación a la Dirección General de Tráfico](#) para que se valorara desvincular la exigencia de darse de alta en la Dirección Electrónica Vial (DEV) para acceder al contenido de los expedientes sancionadores en la carpeta ciudadana de la sede electrónica de la citada Administración.

Derecho a la buena administración: motivación de las resoluciones

Un gran número de ciudadanos considera que las resoluciones dictadas deberían contener la valoración de las alegaciones presentadas. Es habitual que las administraciones dicten resoluciones «modelo», válidas para cualquier expediente del mismo tipo.

La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y el respeto a la seguridad jurídica obligan a la motivación de los actos administrativos sancionadores, entendidos estos como actos restrictivos de derechos subjetivos. El artículo 41.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone que el derecho a una buena Administración incluye, en particular, la obligación de motivar sus decisiones.

El Defensor del Pueblo entiende que las resoluciones administrativas deben contener no solo los fundamentos jurídicos que las sustentan, sino que también deben explicar de forma clara y comprensible las razones o criterios que se han tenido en cuenta en el supuesto individual a que se refieren, para que los ciudadanos puedan conocer los motivos que llevan al órgano competente a adoptar un determinado acuerdo y puedan presentar los recursos que consideren oportunos, conforme a la normativa. Cuando se trata de casos en los que se aplica el principio de presunción de veracidad

de las denuncias de los agentes de la autoridad, la exigencia de motivación deviene especialmente necesaria.

El artículo 88 de Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas de él. Por su parte, el artículo 35 de la citada norma señala que serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, si bien la motivación de la resolución administrativa no está sujeta a un rígido formalismo y ha de ser sucinta, la mera cita o transcripción de las disposiciones normativas no es suficiente. La referencia a los preceptos aplicados debe ir acompañada de las razones particulares que sean aplicables al caso concreto.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló unos Recordatorios de deberes legales a la [Dirección General de Tráfico](#), al [Ayuntamiento de Logroño](#) y al [Ayuntamiento de Sant Andreu de la Barca \(Barcelona\)](#).

4 MIGRACIONES

4.1 EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

Tras la recepción de varias quejas de personas españolas de origen retornadas, que ven cómo sus pensiones asistenciales por ancianidad sufren una importante demora, el Defensor del Pueblo inició varias actuaciones con la Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior y de Políticas de Retorno.

En sus respuestas se pudo informar de que el significativo incremento de solicitudes de este tipo de prestaciones, en los últimos años, ha ocasionado un gran impacto en la capacidad de gestión de la unidad administrativa encargada, siendo esta la causa, entre otras, del retraso en la instrucción y resolución de las solicitudes formuladas por las personas interesadas. Por lo anterior, se formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Migraciones](#), a fin de que se adopten las medidas necesarias para cubrir las vacantes de personal existentes en la citada unidad. Continúan abiertas las actuaciones.

La mayor parte de las quejas de la ciudadanía española en el exterior se centraron en la falta de medios materiales y personales de los servicios consulares. Durante 2024, el mayor número de quejas por este asunto procedieron de Cuba y Ecuador. Se pudo comprobar al respecto que, en el marco del Plan de Digitalización Consular (PDC), cuya ejecución termina en diciembre de 2025, se está desarrollando un nuevo sistema de citas. Dicho sistema permitirá tanto a personas españolas que tengan un certificado electrónico como a extranjeras que se den de alta en el sistema solicitar citas telemáticamente para la realización de los distintos trámites consulares.

El funcionamiento de los registros civiles consulares provocó también un importante número de quejas ante el Defensor del Pueblo, no solo por parte de las personas españolas residentes en sus respectivas demarcaciones, sino también por el impacto que ha supuesto en esas dependencias las diversas gestiones relacionadas con las solicitudes de nacionalidad, previstas en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Destacaron en 2024, por el número de quejas recibidas, las demoras del Consulado General de España en Sao Paulo (Brasil). En el momento de elaboración de este informe se había reconocido que eran más de 50.000 las solicitudes pendientes.

A la vista de que la demora superaba incluso los plazos medios reconocidos por el propio consulado, el Defensor del Pueblo formuló Sugerencias a partir de algunas de las quejas planteadas, entre otras, en [La Habana](#) (Cuba), [Casablanca](#) (Marruecos) o [Miami](#) (Estados Unidos).

También en relación con la citada Ley de Memoria Democrática, el Defensor del Pueblo recibió varias quejas por la actuación del Consulado General de España en Houston (Estados Unidos), en las que algunos ciudadanos mostraban su disconformidad con la inadmisión de sus solicitudes de nacionalidad española que presentan al mismo tiempo progenitores e hijos. El cauce procedimental y la actividad de la Administración debe ser una garantía para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. Por tanto, no se debería imposibilitar a los hijos presentar estas solicitudes cuando van acompañadas de la solicitud de sus progenitores, ni tampoco debería ser un problema que se hayan presentado o que se tramiten en diferentes registros civiles consulares. En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Dirección General de Españoles en el exterior y de Asuntos Consulares](#), de cuyo resultado se dará traslado en el próximo informe anual.

Finalmente, hay que hacer referencia al seguimiento de las resoluciones realizadas durante 2023, que se consignaron en el informe relativo a aquel año. En el caso del Registro Civil de La Habana (Cuba), se recibieron más de 1.300 peticiones de cita semanales únicamente para la inscripción de nacimientos. Esta situación provocó numerosas quejas. Entre otras, por demoras de hasta diez meses en la comprobación de solicitudes de credenciales, un retraso generalizado en la obtención de citas para diversas gestiones y, una vez formuladas, la dilación en la tramitación de sus solicitudes.

El Defensor del Pueblo comunicó a los interesados la creación de esa nueva herramienta informática destinada a mejorar el sistema de petición de cita telemática para la presentación de las solicitudes de nacionalidad, al amparo de la Ley de Memoria Democrática. En el momento de elaboración del presente informe se encontraba en fase de pruebas en la sección consular de la Embajada de España en Costa Rica, con carácter previo a su implementación en otras oficinas consulares.

En los casos de Dakar (Senegal) y Santo Domingo (República Dominicana) continúan las quejas relacionadas con las inasumibles demoras que padecen las solicitudes de visado de familiares, en muchos casos menores de edad, de personas españolas o la situación del registro civil consular. Tras las Recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, se recibió una comunicación acerca del aumento del personal asignado en 2024, pero a la vista de las quejas se constató que la situación está lejos de resolverse.

Presos españoles en el extranjero

Según los datos facilitados por la Dirección General de Españoles en Exterior y de Asuntos Consulares, 2024 finalizó con 1.053 personas en prisión españolas en el extranjero. De ellas, 133 eran mujeres.

Un año más, Francia y Alemania son los países que mayor número de presos españoles albergan, seguido de Marruecos. Las actuaciones más frecuentes del Defensor del Pueblo sobre esta cuestión se inician tras recibir solicitudes de información por parte de sus familiares. Desde la citada dirección general se atienden con diligencia estas peticiones que contribuyen a calmar el estado de preocupación por la situación en la que se encuentran sus allegados.

Además, durante 2024, se realizó una visita a dos centros penitenciarios de Asunción (Paraguay), tras la que se han iniciado actuaciones.

4.2 ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL POR PUESTOS NO HABILITADOS

Tras la visita realizada al puerto de La Restinga (El Hierro), en febrero de 2024, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con la Secretaría de Estado de Migraciones, al objeto de conocer las previsiones existentes para dotar a las instalaciones de recursos básicos para la atención humanitaria, como es el acceso al agua potable y la instalación de duchas portátiles. Según la última respuesta recibida, no se contaba con los permisos de la autoridad portuaria para acometer los saneamientos de agua potable.

Por otro lado, se confirmó el crecimiento constante del número de llegadas a las costas, especialmente en Canarias, de personas destinatarias de los recursos del programa de atención humanitaria, que se vio confirmado con los últimos datos de 2024, que indicaban que el archipiélago recibió a un 17,4 % más de personas que el año anterior.

Esta situación ha supuesto que se haya prolongado la declaración de emergencia, adoptada en 2023 por la citada secretaría de Estado, para la prestación de servicios, realización de obras y la adquisición de suministros esenciales para la atención de las necesidades básicas de personas llegadas a las costas.

Asimismo, el Defensor del Pueblo solicitó información sobre el estado de los trabajos de elaboración del protocolo de actuación ante la llegada de grandes contingentes de personas migrantes a las costas españolas. La respuesta indicaba que se estaba valorando la conveniencia de mantenerlo, por lo que continúan abiertas las actuaciones.

El papel de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) en este tipo de llegadas ha sido un año más objeto de seguimiento, tras la Recomendación formulada en 2022. Una vez recibidas las respuestas de las direcciones generales de la policía y de relaciones internacionales relativas a las condiciones en las que se realizan las entrevistas, el Defensor del Pueblo elevó el contenido de dicha Recomendación al secretario de Estado de Seguridad.

4.3 MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

La situación de los menores extranjeros no acompañados será objeto de un tratamiento específico por parte del Defensor del Pueblo tras el presente informe anual.

4.4 CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)

Tras la visita realizada al Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Murcia en 2023, el Defensor del Pueblo continuó las actuaciones y formuló una [Recomendación a la Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias de la Región de Murcia](#), para la prestación y desarrollo de un servicio de orientación jurídica en el citado centro con la correspondiente asignación presupuestaria. Al cierre de este informe se ha recibido una respuesta de no aceptación.

Por otro lado, esta institución inició una actuación de oficio con la Dirección General de la Policía para conocer las circunstancias que provocaron un incidente en el Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid, durante el que se amotinó un grupo de internos y uno de ellos fue trasladado al hospital, tras sufrir cortes con unos cristales rotos. Se concluyeron las actuaciones tras realizar un seguimiento de la intervención policial y comprobar que el interno, tras recibir atención sanitaria, volvió al centro.

Se ha de mencionar, un año más, que continúa sin firmarse el Protocolo para la comunicación de datos relativos a la salud de las personas extranjeras acogidos en un centro de estancia temporal de inmigrantes, cuando son trasladados a un centro de internamiento de extranjeros. En esta ocasión, la Secretaría de Estado de Migraciones comunicó que debe ser el Ministerio del Interior quien lo impulse. Continúan abiertas las actuaciones ya que, a juicio del Defensor del Pueblo, esta cuestión no debería seguir sin revolve.

La misma situación se planteó en torno al reiterado incumplimiento de las previsiones que se realizan para la creación de un servicio de asistencia sanitaria, bajo la responsabilidad de un médico perteneciente a la Administración General del Estado. En su última respuesta, la Dirección General de la Policía informó de que la División de Personal había solicitado al Ministerio del Interior, en la Oferta Pública 2024, siete puestos de médicos titulares para turno libre. Se desconocía si cuando finalice el proceso selectivo serán asignadas las plazas a la Dirección General de la Policía. Por lo anterior, el Defensor del Pueblo reiteró la solicitud de información, a la vista del incumplimiento de la previsión reglamentaria señalada.

4.5 EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

Asistencia jurídica

El Defensor del Pueblo concluyó las actuaciones iniciadas con el Consejo General de la Abogacía Española y con los colegios de la abogacía de Las Palmas de Gran Canaria y Lanzarote, tras la solicitud de información sobre las medidas adoptadas para la efectividad de la asistencia jurídica prestada a las personas extranjeras que llegan de forma irregular a Canarias y la puesta en marcha del Servicio de Calidad y Apoyo en materia de Extranjería y Protección Internacional.

Se valoró por parte de esta institución el esfuerzo realizado para la adopción de dichas medidas, con el fin de garantizar las previsiones establecidas en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tanto en los procedimientos administrativos como judiciales. Asimismo, la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa, impulsará sin duda una asistencia letrada que garantice la calidad y accesibilidad del servicio, la formación continua y especializada de la abogacía y el régimen de garantías institucionales para su ejercicio.

En el caso de Illes Balears, se concluyeron también las actuaciones realizadas tras las deficiencias detectadas en la asistencia letrada, durante la visita realizada en 2023. Se dio traslado de las mismas tanto al colegio de abogados de dicha demarcación como al Consejo General de la Abogacía.

Condiciones de detención y primera acogida

Concluyó también la actuación iniciada de oficio por el Defensor del Pueblo, tras la visita realizada en 2023 a los centros de acogida temporal de extranjeros (CATE) del Hierro y Tenerife, a los que se hizo referencia en el pasado informe anual. Durante la visita de 2024, esta institución pudo comprobar las mejoras puestas en marcha en las instalaciones sobre las cuales había informado la Dirección General de la Policía.

Por su parte, la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias de Canarias comunicó de la puesta en marcha de un Protocolo de atención sanitaria a menores migrantes.

Acogida humanitaria de las personas que no pueden ser devueltas o expulsadas

Durante 2024 fueron numerosas las quejas recibidas por las condiciones de acogida en los distintos recursos del sistema de acogida humanitaria. Tras la visita no anunciada al Centro de Acogida de Emergencia y Derivación (CAED) en Alcalá de Henares (Madrid), el Defensor del Pueblo dio traslado a la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional de sus conclusiones, entre otras, la falta

de adecuación de las instalaciones para una estancia prolongada en el tiempo; las limitaciones en el número de intérpretes, servicios jurídicos, sanitarios y psicosociales; la presencia de presuntos menores de edad, y de un número elevado de personas que manifestaban tener necesidades de protección internacional y que no lograban obtener cita para pedir asilo durante su estancia en el recurso.

Además, esta institución informó acerca de las quejas recibidas hasta el momento con relación al funcionamiento del Centro de Acogida de Emergencia y Derivación y, en el mes de agosto, se solicitó información complementaria ante la aparición de un brote de varicela. Con posterioridad, tras el fallecimiento de un joven en el dispositivo de acogida, el 21 de octubre, se solicitó información complementaria. Siguen abiertas las actuaciones.

Continuaron abiertas también las actuaciones iniciadas, tras el fallecimiento de un joven en otro de estos recursos de acogida humanitaria de emergencia, para conocer las circunstancias que rodearon el suceso. Se realizó una visita no anunciada y se solicitó información a la Secretaría de Estado de Migraciones respecto de las deficiencias detectadas. A juicio del Defensor del Pueblo, el hostel que se había habilitado como recurso inmediato constituyó un dispositivo adecuado para atender aquella emergencia humanitaria, pero no resultaba apto para una estancia prolongada, pues carecía de espacio suficiente, más allá de las habitaciones y de una sala común de pequeño tamaño. Respecto del fallecimiento, la fiscalía informó de que se había dictado auto de sobreseimiento provisional, al no resultar acreditada la comisión de una infracción penal.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Migraciones informó de que se habían solucionado la mayoría de las deficiencias detectadas durante la visita. Además, señaló que el dispositivo se financia con cargo a la declaración de emergencia, y no está sujeto a la orden, por la que se desarrolla la gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante acción concertada, que recoge los servicios mínimos del programa de atención humanitaria. Continúan abiertas las actuaciones.

4.6 OFICINAS CONSULARES

Tal y como se señala en el epígrafe 4.1 del presente informe, las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo muestran la necesidad de reforzar los medios personales y materiales de los servicios consulares. Además, esta institución formuló resoluciones relacionadas con los sistemas para la obtención de citas de visados en los consulados. Cabe destacar, por el número de quejas recibidas, las [Recomendaciones](#) formulada con relación a la situación de los consulados en Argelia y Marruecos.

También relacionada con la tramitación de los distintos tipos de visados, esta institución formuló un [Recordatorio de deberes legales a la Dirección General de](#)

[Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares](#) por la actuación del Consulado General en Nador (Marruecos), a fin de que se dé respuesta expresa y motivada sobre las solicitudes de visado. En ese mismo sentido, también se formularon un [Recordatorio de deberes legales](#) y una [Sugerencia y otro Recordatorio](#) más al Consulado General de España en Quito (Ecuador).

En el caso del [Consulado General en Tánger](#) (Marruecos) se concluyó con una diferencia de criterio en una actuación relacionada con la falta de motivación de una denegación de visado de un familiar de español.

Tras la recepción de varias quejas relacionadas con el procedimiento seguido para la obtención de visados de residencia no lucrativa, se formuló un [Recordatorio de deberes legales al Consulado General de España en El Cairo](#) (Egipto).

Otra cuestión que motivó numerosas intervenciones del Defensor del Pueblo se refería al traslado a España de personas con necesidades de protección internacional. En concreto, por la demora en la tramitación de la solicitud de traslado a España formuladas por mujeres afganas, en el marco del artículo 38 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Se formuló una [Recomendación](#) y varias [Sugerencias](#) para el traslado urgente de familiares de personas refugiadas en situación de riesgo.

El Consulado General en Dakar (Senegal), finalmente, fue un año más, objeto de reiteradas intervenciones de esta institución, a la vista de la demora que padecen los visados de reagrupación familiar. Aquellos casos en los que se apreciaba una especial vulnerabilidad motivaron la formulación de varias [Sugerencias](#).

4.7 OFICINAS DE EXTRANJERÍA

El Defensor del Pueblo ha mostrado su preocupación en los últimos informes anuales por la disparidad de criterios apreciada en las distintas oficinas de extranjería. Su dependencia orgánica y funcional no contribuye a la existencia de unos criterios únicos. Gran parte de las actuaciones, de las que se dio traslado a la Secretaría de Estado de Migraciones, estaban relacionadas con esa disparidad de criterios que afectan al principio constitucional de seguridad jurídica, que garantiza que la aplicación de la ley sea igual para todas las personas, que cada norma o acto administrativo respete la legislación vigente de manera coherente, así como el derecho a un procedimiento regular con conductos legales, objetivos y previamente establecidos.

Esta divergencia de criterios de las distintas oficinas de extranjería en la tramitación de los procedimientos se intentó paliar con la disposición adicional única del Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por la que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su

integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, estableciendo la creación de la Unidad de Tramitación de Expedientes de Extranjería (UTEX). En su parte expositiva, se justificaba su creación, entre otras razones, por la necesidad de avanzar en un nuevo modelo de oficina, tras constatar divergencias en criterios de tramitación o concesión que merman la seguridad jurídica de las personas extranjeras.

Tras la recepción de varias quejas, relacionadas con los criterios exigidos para eximir de la obligación de contar con un contrato en las solicitudes de autorización de residencia por arraigo, esta institución apreció la existencia de criterios dispares entre las oficinas de extranjería, por lo que formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Migraciones](#), que concluyó con diferencia de criterio.

Otra cuestión en la que se aprecian diferencias entre las oficinas de extranjería se refería a la consideración de los datos del padrón municipal como prueba de residencia habitual. Esto motivó una [Sugerencia y Recomendación a la Subdelegación del Gobierno en Málaga](#), que fueron aceptadas parcialmente.

Las numerosas quejas recibidas por las dificultades para garantizar la atención presencial en las oficinas de extranjería, para las personas mayores de 65 años, las personas con discapacidad y para quienes están afectados por la brecha digital, motivó también la formulación de una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Política Territorial](#). En su respuesta, el citado organismo señalaba que no tenía constancia explícita de este asunto.

Por lo anterior, continúan abiertas las actuaciones a la vista de que es uno de los motivos recurrentes de queja. Fueron numerosas las personas que exponían que, ante la imposibilidad de acceder a una cita, han intentado sin éxito ser atendidos personalmente en las oficinas de extranjería. Según indicaban, es el personal de seguridad quien les informa de la necesidad de obtener la cita para acceder a las dependencias.

Otra cuestión que preocupa especialmente a esta institución se refiere a los procedimientos de residencia en los que se encuentran implicados menores de edad, una cuestión que será objeto de un tratamiento específico tras el presente informe anual.

La situación de los ciudadanos comunitarios y sus familiares nacionales de terceros Estados fueron objeto también de numerosas actuaciones. A modo de ejemplo, se consigna aquí la [Recomendación formulada a la Secretaría de Estado de Migraciones](#), a la vista de la reiteración de quejas en las que se hacía constar que se exigía, durante la tramitación del procedimiento en las oficinas de extranjería, la misma documentación para la acreditación del vínculo familiar, que ya constaba presentada y valorada ante el consulado que concedió el visado.

Finalmente, hay que hacer referencia al régimen jurídico aplicable a familiares extranjeros de personas españolas, cuya revisión se solicitó mediante una [Recomendación](#), a fin de evitar situaciones de discriminación. Así como a las quejas recibidas que mostraban su disconformidad con las resoluciones desfavorables dictadas por las subdelegaciones del Gobierno en Alicante y Castelló en solicitudes de autorización de residencia instadas por familiares de ciudadanos españoles, que motivaron la formulación de una [Recomendación](#). Varias de estas cuestiones fueron abordadas en el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. El citado reglamento no entrará en vigor hasta el mes de mayo de 2025.

4.8 PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Según los últimos datos disponibles en el momento de elaboración del presente informe, 2024 finalizó con más de 167.000 nuevas solicitudes de protección internacional. Un año más, son las personas de nacionalidad venezolana las que ocupan la primera posición con casi un 40 % de las solicitudes. A juicio del Defensor del Pueblo, tal y como se ha indicado en anteriores informes, mientras que no se ponga en marcha un procedimiento alternativo para estas personas, a las que en su práctica totalidad se les conceden autorizaciones de residencia por razones humanitarias, será muy difícil adoptar medidas que contribuyan a aligerar y racionalizar la carga de trabajo que padece la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), dependiente de la Dirección General de Protección Internacional.

A esta nacionalidad le sigue, por número de solicitudes, la colombiana (con más de 40.000 solicitudes), con una tasa de reconocimiento que no alcanza el 4 %. De las más de 38.000 propuestas de resolución desfavorables dictadas en 2024, casi la mitad corresponden a personas de esa nacionalidad. La demora, reconocida por la citada dirección general, en la resolución de estas solicitudes conlleva que, en la práctica, estas personas cuenten con un fuerte arraigo social y laboral a la recepción de la resolución denegatoria.

Situación creada tras los nuevos criterios para el acceso al arraigo laboral

Muchas de estas personas recurren la citada resolución, o bien intentan solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales de arraigo. La mencionada modificación reglamentaria, que entrará en vigor en 2025, establece en su Disposición transitoria quinta un sistema para que estas personas puedan solicitar una de estas autorizaciones de residencia. Sin embargo, su redacción plantea varias cuestiones respecto de su aplicación práctica, por lo que habrá que esperar a su entrada en vigor para hacer una valoración por parte de esta institución. No obstante, como se señala a continuación, no parece que en su redacción se hayan tenido en cuenta las

consideraciones que se trasladaron a la Secretaría de Estado de Migraciones el pasado mes de julio.

En ese momento, la situación provocada tras dictarse por el Tribunal Supremo la Sentencia 414/2024, de 24 de enero, y cambiar la Administración el criterio de acceso al arraigo laboral fue objeto de análisis por el Defensor del Pueblo, a la vista de las numerosas quejas recibidas.

Hasta entonces, miles de personas accedían al arraigo laboral en aplicación del Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, que estableció que las solicitantes de una autorización de residencia temporal, por razones de arraigo laboral, se debían encontrar en situación de irregularidad en el momento de la solicitud. Por lo anterior, quienes solicitaban protección internacional, y querían regularizar su situación por esta vía, tenían que desistir de sus solicitudes o de los recursos interpuestos, pero el tiempo trabajado les servía para acceder a esa figura.

Al dictarse la citada sentencia, la Administración interpretó como doctrina del Tribunal Supremo lo que era una sola resolución de un asunto concreto, y asumió como criterio que no puede ser computable, a los efectos del acceso al arraigo laboral, el tiempo trabajado por la persona extranjera, una vez denegada la solicitud de protección, aunque dicha actividad hubiera sido realizada estando pendiente un recurso administrativo o judicial, interpuesto contra la resolución denegatoria. Todo esto elimina cualquier posibilidad de integración sociolaboral por esta vía a miles de personas.

En julio de 2024, a la vista de la situación creada y del incesante número de quejas que se recibían, el Defensor del Pueblo dio traslado a la Secretaría de Estado de Migraciones de las siguientes consideraciones a fin de que las tuviera en cuenta en los trabajos de elaboración del nuevo reglamento.

- Las consecuencias generadas por el cambio de criterio no encuentran una justificación razonable y plantea un difícil encaje con el citado real decreto, el cual en su exposición de motivos hace alusión al objetivo de «hacer frente de forma ágil a los crecientes desajustes del mercado de trabajo español asociados a la escasez de mano de obra desde el ámbito migratorio». Se reconoce que «el modelo migratorio español no solo carece de agilidad en la capacidad de dar respuesta a los retos del mercado laboral, sino que incluye importantes ineficiencias y genera el desarrollo de prácticas de economía informal que tienen elevados costes humanos, económicos, sociales y de gestión».
- Dicho cambio ponía de manifiesto «la existencia de necesidades del mercado de trabajo cuya cobertura no es fácil de resolver por parte de los empresarios a través de las figuras *ad hoc* establecidas como son los catálogos de difícil cobertura, y en contraposición a ello, se reconoce la existencia de personas

extranjeras en situación irregular que desean trabajar y que se ven obligadas a acudir a las denominadas autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales y, más en concreto, a los denominados arraigos laboral y social». La finalidad de la norma y el cumplimiento de sus objetivos resulta evidente a la vista de los datos de inserción laboral ofrecidos por esa misma secretaría de Estado en los últimos dos años.

- Los datos de actividad publicados por la Oficina de Asilo y Refugio reflejaban también un cambio de tendencia, a partir de 2022, con una notable disminución de recursos interpuestos tanto administrativos como judiciales con respecto a 2021. La interposición de recursos en los ámbitos administrativo y judicial se redujo en un 17,2 % y un 35,1 %, respectivamente. Parecía evidente que dicha reducción tenía como uno de los factores decisivos la posibilidad de acceso de estas personas a la vía del arraigo laboral y, en consecuencia, su mantenimiento en el mercado laboral y en el sistema de la seguridad social.

En el momento de elaboración de este informe se ha recibido la respuesta de la actual Dirección General de Gestión Migratoria, en la que se insiste en que el cambio de criterio dimana de la sentencia citada, dictada por el Tribunal Supremo en febrero de 2024. Se ha tenido conocimiento de que el Tribunal Supremo había admitido a trámite varios recursos contra el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, anteriormente mencionado.

Otras quejas recibidas

Las dificultades para la obtención de citas para manifestar la voluntad de protección internacional generaron cientos de quejas. En concreto, el Defensor del Pueblo formuló resoluciones con carácter general a la [Secretaría de Estado de Seguridad](#) y, por la preocupante situación existente en la Comunitat Valenciana, se formuló un [Recordatorio de deberes legales a la Jefatura Superior de Policía de Valencia](#).

Se recibieron también numerosas quejas relacionadas con la inseguridad y los perjuicios que provoca a los solicitantes de protección internacional el hecho de no conocer con exactitud en qué estado de tramitación se encuentra su expediente. En especial, esta circunstancia se hacía patente en relación con los recursos de reposición, ya que, en ocasiones, la Dirección General de Protección Internacional no comunica a la Policía Nacional su interposición, por lo que no se les puede seguir documentando como solicitantes y se ven abocados a solicitar una certificación acreditativa del sentido del silencio producido, lo que conlleva bastante tiempo y trámites burocráticos que, además, suponen un incremento del volumen de trabajo de la Oficina de Asilo y Refugio. Por lo anterior, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#), que continúa en trámite.

Otra cuestión, que es motivo de queja recurrente, se refiere a la situación de indocumentación en la que queda la persona solicitante de protección internacional, que ha recurrido en reposición la denegación de su solicitud de protección internacional y aporta el certificado acreditativo del silencio producido expedido por la Oficina de Asilo y Refugio. Esta institución formuló una [Recomendación a la Dirección General de la Policía](#), a fin de que se remuevan los obstáculos existentes para que sean documentadas como personas solicitantes de protección internacional, durante la sustanciación de sus recursos.

La denegación de la renovación de la autorización de residencia por razones humanitarias de protección internacional, que como se ha indicado afecta a miles de personas, fundamentalmente de nacionalidad venezolana, fue objeto de un [Recordatorio de deberes legales a la Dirección General de Protección Internacional](#), que continúa en trámite en el momento de elaboración del presente informe.

Acogida

Tras las visitas realizadas y por el estudio de las quejas recibidas, el Defensor del Pueblo formuló varias Recomendaciones a la Secretaría de Estado de Migraciones, al objeto de contribuir a la mejora del sistema de acogida. Así, dirigió una [Recomendación](#) para un desarrollo legislativo del marco de infracciones y sanciones del sistema de acogida.

También formuló una [Recomendación](#) tras la recepción de varias quejas de familias afganas por sus condiciones de acogida. Y en relación con los problemas para ingresar en el Centro de Estancia Temporal (CETI) de Melilla de personas especialmente vulnerables, dirigió otra [Recomendación](#).

Las medidas efectivas de inclusión de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional suponen, a juicio del Defensor del Pueblo, uno de los mayores retos a los que se enfrenta el sistema. Preocupa la situación de desprotección en la que quedan muchas personas al finalizar el itinerario de acogida, sin haber adquirido las herramientas suficientes para alcanzar la autonomía, el aprendizaje del idioma y sin redes de apoyo o contacto con entidades, servicios autonómicos y locales. Por este motivo formuló una [Recomendación](#).

El Reglamento de 2022 que regula el sistema de acogida de protección internacional establece entre los principios generales de actuación la promoción de la colaboración y complementariedad del sistema de acogida con los recursos autonómicos y locales destinados a solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Sin embargo, hay que señalar la respuesta de la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional, en la que se indicaba que no se habían establecido estrategias mediante los instrumentos de colaboración que se prevén, aunque se estaba trabajando con las comunidades autónomas, especialmente en el

marco de la conferencia sectorial. Según indicaba, no tenía constancia del resultado de dichos trabajos. Esta cuestión será objeto de seguimiento por parte del Defensor del Pueblo.

5 IGUALDAD DE TRATO

El Defensor del Pueblo ha continuado el seguimiento de la implantación y el desarrollo de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Por su carácter transversal, y dado que las obligaciones que contiene afectan a todas las Administraciones públicas, muchas cuestiones relativas a ese seguimiento se abordan en otros capítulos del informe, que incorporan la perspectiva antidiscriminatoria, como es el caso de la adecuación de las infraestructuras y la normativa sanitaria a los distintos ritos religiosos, de la accesibilidad de las infraestructuras ferroviarias o del mobiliario urbano, o del acceso a los servicios municipales en igualdad de condiciones se esté empadronado o no en el municipio, entre otras.

Respecto a la creación de la autoridad independiente, la Dirección General para la Igualdad de Trato y No Discriminación y contra el Racismo dio cuenta de los avances en la elaboración del Real Decreto de integración de servicios, disponiendo ya de un texto en el que se detallan los servicios a transferir, que se esperaba consensuar con los departamentos ministeriales implicados.

Asimismo, dicha dirección general dio cuenta de las reuniones celebradas con las instituciones de la Administración General del Estado con competencias susceptibles de ser transferidas a la autoridad independiente, de cara a definir correctamente y de una manera eficiente la manera en la que se va a implementar la integración de servicios.

El nombramiento de la alta autoridad se realizará mediante un real decreto, previa comparecencia ante las comisiones correspondientes del Congreso de los Diputados y del Senado, en los términos previstos en los reglamentos de dichas cámaras, que pueden ratificar o rechazar el nombramiento por mayoría absoluta, debiendo, en el caso de ser rechazado, de presentarse una nueva candidatura en el plazo de tres meses.

En el momento de la elaboración del presente informe se estaba estudiando la idoneidad de perfiles para este puesto y ya existía una propuesta que, según se indicaba, se haría pública próximamente.

5.1 DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL

Comunidad gitana

La necesidad de enfrentar el antigitanismo que, con frecuencia, se encuentra anclado en prejuicios históricos, ha sido un año más objeto de especial supervisión por parte del Defensor del Pueblo. En 2024, las actuaciones se centraron en el estado de implementación de los ejes de igualdad de oportunidades y no discriminación y de

participación y empoderamiento de la Estrategia Nacional 2021-2030. En el momento de elaboración del presente informe se encontraban en estudio las respuestas recibidas.

Continuaron también las actuaciones iniciadas para la erradicación de la equiparación realizada en un texto preconstitucional, el reglamento para la administración y régimen de las reses mostrencas, de las personas de etnia gitana con los traficantes de ganado. Esta equiparación contraviene el artículo 14 de la Constitución, y resulta incompatible con el objeto de la citada Ley 15/2022, de 12 de julio. En 2024 se formuló una [Recomendación](#), que ha sido aceptada, para la adopción de las medidas necesarias a fin de derogar expresamente esa referencia discriminatoria a las personas pertenecientes a la comunidad gitana.

Las actuaciones iniciadas en 2022, tras los graves incidentes en Íllora (Granada), también fueron objeto de seguimiento. Se concluyeron las actuaciones iniciadas con el ayuntamiento, tras dar cuenta de la apertura de una oficina de atención al público, dentro del Plan Integral Comunidad Gitana de Andalucía. Se está a la espera de la respuesta de la Secretaría General de Familias, Igualdad, Violencia de Género y Diversidad de la Junta de Andalucía, respecto al estado en que se encuentra la elaboración de un protocolo de actuación institucional contra el antigitanismo, ante situaciones de discriminación colectiva y actos racistas.

Se concluyeron las actuaciones promovidas tras las manifestaciones de un concejal en una jornada electoral, respecto de personas gitanas. La entidad que interpuso la queja consideraba que las declaraciones realizadas, a través de un perfil abierto al público en el que su autor se identificaba como concejal de ese ayuntamiento, constituyen un insulto a la comunidad gitana, y contribuyen a alimentar los estereotipos y prejuicios negativos existentes, incitando a la hostilidad y discriminación hacia ella.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Granada manifestó su plena implicación en la defensa de la igualdad, participando activamente en la promoción de la diversidad cultural y, en concreto, con diversas asociaciones gitanas, colaborando en numerosas actividades y programas encaminados a la promoción integral de la comunidad gitana. Respecto de las declaraciones desafortunadas del concejal en cuestión en una red social, fueron inmediatamente retiradas por él mismo, que pidió disculpas a todas las personas que se sintieron ofendidas y, en concreto, a la comunidad afectada. Asimismo, la propia alcaldesa de la ciudad reiteró las disculpas públicamente a las asociaciones que manifestaron su queja.

En el capítulo 7.1.2 de la sección III del presente informe se hace referencia a una actuación del Defensor del Pueblo relativa a la atención del alumnado gitano en los centros educativos.

Controles policiales de identificación

El Defensor del Pueblo inició actuaciones, tras una queja recibida por un control realizado por la Guardia Civil a una persona que circulaba por las inmediaciones de su localidad de residencia. La persona afectada alegaba que, a causa de su origen étnico, se requirió su identificación y se le realizaron varias preguntas sobre la titularidad de su vehículo. En su respuesta, la Guardia Civil comunicó que la identificación de la persona (junto a otras de diferentes orígenes) se había establecido en un punto de verificación de vehículos para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, con el objeto de prevenir la comisión de hechos delictivos en dicha zona, al estar ocupada por numerosas urbanizaciones y viviendas unifamiliares.

Pese a que la queja concreta se concluyó tras no formular alegaciones complementarias el interesado, se consideró relevante consignarla en este apartado, ya que la Guardia Civil dio cuenta del procedimiento establecido para auditar las actuaciones, que se refleja en su Sistema de Intervención Operativa, a fin de poder detectar si había habido alguna actuación discriminatoria o en la que se siguiera algún tipo de sesgo relacionado con el origen racial o étnico de las personas. Asimismo, en su respuesta daba traslado de los contenidos de formación relacionados con la discriminación y el racismo que se imparten en los distintos cursos.

La institución también inició actuaciones con el Ayuntamiento de Santander, al haberse detectado de nuevo prácticas por parte de la policía local por las que, tras requerir la identificación para ingresar en un edificio municipal, se expedía una citación para que la persona se presentase ante el Grupo Operativo de Extranjeros de la Policía Nacional, con el fin de comprobar su situación administrativa. Tras la recepción de varias quejas en sentido similar, continúan abiertas las actuaciones con el citado consistorio.

Incoación de un expediente de expulsión tras interponerse una denuncia penal o acudir a una dependencia policial

Un año más hay que dejar constancia de las quejas recibidas relacionadas con las personas extranjeras en situación irregular a las que, tras personarse en dependencias policiales con objeto de denunciar un delito, o para el ejercicio de algún derecho, se les inicia un expediente de expulsión por estancia irregular.

En este sentido, se recibieron varias quejas de personas extranjeras, atendidas en el marco del Programa de Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de la Generalitat Valenciana. Como ya se ha indicado en anteriores informes anuales, la Policía Nacional considera que estas actuaciones se ajustan a los principios legales, ya que es obligación de los agentes iniciar ese procedimiento si se constata la situación de irregularidad de la persona.

La Fiscalía General del Estado, en su memoria del año 2023, mostró su preocupación por el carácter disuasorio de estas citaciones y, con carácter general, por las barreras a las que tienen que hacer frente las personas que se encuentran en situación administrativa irregular para hacer valer sus derechos en los tribunales, constituyendo la mayor de ellas el miedo a ser expulsados a sus países de origen, lo que les impide denunciar las condiciones abusivas que padecen. Es por ello por lo que se le dio traslado de estas quejas. En su respuesta, la fiscalía reiteró la preocupación compartida ante la situación de desigualdad. En ese caso concreto, lo que se cuestiona es una actuación policial que se desarrolla en el seno de un procedimiento administrativo sancionador en el que no interviene el ministerio fiscal.

La fiscalía consideró que los casos expuestos no tendrían un carácter general, por lo que, como indicó la Unidad de Trata y Extranjería de la Fiscalía General del Estado, y sin perjuicio de mantener con los responsables policiales competentes contactos en relación con la práctica policial cuestionada, no cabría adoptar otras medidas al respecto. Por lo anterior se concluyeron las actuaciones, con diferencia de criterio.

Otras discriminaciones

La exclusión de las personas extranjeras residentes de los descuentos en el transporte, previstos en el Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes, fue objeto de seguimiento por el Defensor del Pueblo, como se indicó en el pasado informe anual.

Se concluyeron las actuaciones en junio de 2024, tras comunicar el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible que, en la segunda edición del Programa Verano Joven, que promueve el uso del transporte terrestre entre las personas de 18 a 30 años, mediante descuentos aplicables en los meses de verano, se habían incluido a los jóvenes con residencia legal en España como beneficiarios en igualdad de condiciones del programa.

Como consecuencia de varias quejas, el Defensor del Pueblo pudo comprobar como la falta de inclusión de la referencia al pasaporte, como documentación identificativa válida para la formalización de la matrícula, puede ocasionar la exclusión del derecho a la educación de los menores extranjeros que carecen de los requisitos que constan en la página web de la dirección provincial de Melilla, y que siguen todos los centros educativos. Es por ello por lo que formuló una [Recomendación](#), a fin de que se modificase dicha página, incorporando como documentación acreditativa de la identidad el pasaporte de manera expresa, a los efectos de garantizar el acceso de todos los menores a la educación en igualdad de condiciones, con independencia de su situación administrativa.

Por otro lado, continuaron abiertas las actuaciones acerca de la no aplicación de los descuentos para residentes en zonas extrapeninsulares a personas extranjeras residentes en ellas, que no cuentan con una autorización de larga duración. En este sentido, esta institución formuló una [Recomendación](#), de cuya respuesta se informará en el próximo informe anual.

Se concluyeron también las actuaciones iniciadas con la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género por la imposibilidad de acceso de personas extranjeras a un premio por la elaboración de tesis doctorales sobre violencia de género. La citada delegación del Gobierno, convocante del premio, comunicó que se había aceptado el criterio del Defensor del Pueblo y que la nueva Orden IGD/1220/2024 extiende la concurrencia a «las personas físicas de nacionalidad española o extranjera que hayan defendido su tesis doctoral sobre violencias contra las mujeres en cualquier universidad española».

Finalmente hay que hacer referencia a la reiteración de incidentes violentos en encuentros deportivos. La inmediata difusión de estos incidentes, su gran repercusión mediática y la condena pública por parte de clubes e instituciones deportivas, permiten constatar los avances producidos a nivel social e institucional y el creciente compromiso con su erradicación, que han venido acompañados de varias resoluciones judiciales.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones ante el Consejo Superior de Deportes, ya que la reiteración de estos incidentes evidencia también la necesidad de adoptar medidas adicionales para evitar su repetición y asegurar que la respuesta a estos se enfoque tanto en los autores de los hechos como en la efectiva implementación y el impacto de las medidas de prevención y respuesta establecidas.

En la contestación recibida se dio cuenta de la creación de un grupo de trabajo específico contra el discurso de odio en el deporte, en el marco del Acuerdo para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia, en cuyo marco se prevé trabajar en un documento que contenga las propuestas necesarias para diseñar una estrategia nacional de discurso de odio en el deporte. Además, se informó de la reactivación del Observatorio de la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual.

5.2 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con dos consistorios ante las quejas recibidas en las que se alegaba discriminación por el hecho de ser mujeres para la participación en eventos deportivos.

En un caso de Fuenlabrada (Madrid), el evento deportivo estaba organizado en colaboración con una peña local y con el respaldo de la Federación Madrileña de Ciclismo. Se anunciaba como «ciclismo para todos», pero al intentar inscribirse, a quien presentó la queja se le informó de la inexistencia de la categoría femenina. En su respuesta, el consistorio informó de que no habían contemplado la inscripción en la prueba femenina, debido a la baja participación de años anteriores en ella, y teniendo en cuenta que ya existe un amplio calendario para mujeres en la citada federación, y dos pruebas de ellas se realizan en Fuenlabrada. Continúan abiertas las actuaciones.

En un caso de Palencia, el objeto de la queja se centró en que la falta de atención a la edad desincentiva la participación de las mujeres mayores en una carrera ciclista, que ven mermadas sus posibilidades de obtener un reconocimiento a sus esfuerzos a través de la puntuación obtenida, así como el acceso a los premios establecidos. La participación en la actividad cicloturista está abierta a todos los ciclistas que deseen participar, siempre y cuando cumplan con las edades comprendidas en las categorías establecidas.

En el caso de los participantes masculinos se establece que compitan con ciclistas cuya diferencia de edad no supere en todo caso los diez años, mientras que las femeninas compiten en una misma categoría, sin que se tenga en cuenta en este caso la edad. Esta institución solicitó información de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual.

Se iniciaron también actuaciones con el Ayuntamiento de Cartagena (Murcia), en relación con la negativa a la participación de una interesada junto a su hija menor de edad en una cofradía de la localidad, que se extiende también a la imposibilidad de participar en una banda de música, por ser mujer. Se solicitó información al citado consistorio, al objeto de conocer la compatibilidad de esta actuación con la doctrina constitucional que establece que, si bien una asociación privada ostenta el derecho a elegir libremente a quien asocia, esta facultad no puede suponer una discriminación por razón de género, cuando la asociación ostente una posición «privilegiada» o «dominante» en el campo económico, cultural, social o profesional, de manera que la no pertenencia a dicha asociación suponga un quebranto objetivo de los intereses de las mujeres en dichos ámbitos. Se dará cuenta en el próximo informe anual de la respuesta que se reciba.

5.3 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE IDENTIDAD DE GÉNERO O DE ORIENTACIÓN SEXUAL

El Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 14.2, letra b), de la Ley 17/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación

de la Comunidad de Madrid. Los razonamientos pueden consultarse en el anexo de resoluciones de la edición digital de este informe anual ([Anexo B.5](#), accesible a través de la web institucional).

Por otra parte, continuaron abiertas las actuaciones tras la Recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia, de la que se dio cuenta en el anterior informe anual, sobre la interpretación del artículo 44 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que se introdujo por la disposición final 11 de la Ley 4/2023, respecto a la filiación de menores nacidos de parejas del mismo sexo. Se ampliaron las actuaciones con la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, al objeto de conocer si existe alguna resolución o indicación a los registros civiles de cómo ha de interpretarse el citado precepto, en relación con la exigencia de constatación de un vínculo entre la madre gestante y la pretendida madre no gestante, reiterando la Recomendación formulada el 18 de abril de 2023, sobre la que no se ha recibido respuesta al cierre de este informe.

Relacionada también con el Registro Civil, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para que se revise el contenido de la sección dedicada a los servicios consulares en el portal web, a fin de asegurar que contiene información detallada sobre el ejercicio de los derechos reconocidos por la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, por parte de la ciudadanía española residente en el exterior.

Continuaron las actuaciones iniciadas tras haber recibido nuevas quejas de personas extranjeras, solicitantes de protección internacional y refugiadas, sobre las dificultades a las que hacen frente para solicitar la rectificación del sexo y el cambio de nombre, en aplicación del artículo 50 de la Ley 4/2023, sobre adecuación de los documentos expedidos a personas extranjeras.

Se solicitó información complementaria a la Dirección General de Protección Internacional a la vista de que cuatro personas solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo ya que, a pesar de haber solicitado formalmente ante la Oficina de Asilo y Refugio la rectificación de la mención del sexo y el cambio de nombre, se les había sido expedida una nueva documentación que no resultaba acorde con su identidad. En el momento de elaboración de este informe no se había recibido la respuesta del citado organismo.

Continuaron abiertas las actuaciones relacionadas con la inscripción en una competición regional de baloncesto de una menor, tras haber ejercido su derecho a instar la rectificación de su sexo en el registro civil. En su respuesta, el Consejo Superior de Deportes comunicó que está promoviendo activamente valores de inclusión y respeto a la diversidad en el ámbito deportivo. Esto incluye campañas de sensibilización,

formación de profesionales del deporte y la implementación de políticas que aseguren un entorno seguro y acogedor para todas las personas.

No obstante, son las federaciones internacionales las que elaboran los reglamentos de competición y establecen los criterios de participación, de acuerdo con las características específicas de su modalidad deportiva, velando por la igualdad.

La citada ley reconoce a los organismos internacionales la capacidad para establecer, de manera proporcionada, las normas de participación oportunas para proteger la igualdad en la competición. Las federaciones deportivas internacionales están trabajando en la creación de este tipo de normas para encontrar una solución justa. Se está a la espera de conocer la respuesta de la Federación Internacional de Baloncesto (FIBA).

5.4 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD

El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Consejería de Presidencia, Interior y Cultura del Gobierno de Aragón](#), en relación con las quejas recibidas por la celebración de un espectáculo taurino, en el que participaban personas con acondroplasia. El citado organismo no la aceptó.

Además, con relación al mismo asunto, se iniciaron actuaciones con la Dirección General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, lo cual comunicó que se encontraba trabajando en la modificación del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para adaptarlo a los nuevos requerimientos impuestos por la reforma del artículo 49 de la Constitución, cuya aprobación supondrá un avance en la garantía de los derechos de estas personas.

Esta institución inició actuaciones con Telefónica de España, tras la recepción de una queja de una persona con discapacidad auditiva que, mientras que la compañía cuenta con canales de contacto accesibles, la ausencia de estos en las empresas en las que delega la prestación de servicios de asistencia técnica a las personas usuarias podría estar dificultando a las personas con discapacidad auditiva el diagnóstico y la resolución de las incidencias en los servicios que tienen contratados.

Se solicitó información acerca de las medidas que se hayan adoptado, en su caso, para asegurar que la delegación de servicios de asistencia técnica en otros proveedores no impida o dificulte el acceso de las personas con discapacidad auditiva al mantenimiento o reparación de los servicios que tienen contratados. En su respuesta, la citada compañía, mostraba su compromiso con la accesibilidad universal y daba cuenta de la creación de un servicio de videointerpretación, alternativo a la atención telefónica, para facilitar la atención en lengua de signos. Asimismo, se informó de que en las tiendas

se ofrece atención preferencial y bucle magnético para personas con discapacidad auditiva.

Finalmente, hay que hacer referencia a la actuación iniciada con la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, tras negarle a una persona con discapacidad acreditada de un 71 %, la dispensa de realización de pruebas en su solicitud de nacionalidad española por residencia. En su respuesta, el citado organismo indicaba que la naturaleza de la dificultad, edad, discapacidad o impedimento alegado no es causa suficiente para conceder la dispensa, ya que de la documentación aportada y las circunstancias particulares del caso no se infiere una dificultad de aprendizaje que impida la superación de las pruebas.

Tras el estudio de la información, facilitada por el Instituto Cervantes para la preparación de la prueba, incluyendo un manual de contenidos y ejemplos prácticos, la madre del interesado refería que, debido a su discapacidad grave, su hijo no cuenta con la capacidad intelectual necesaria para poder superarla.

Por este motivo, manifestaba que las medidas previstas en el procedimiento de administración de la prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE) en condiciones especiales pueden hacer posible la superación de la prueba en condiciones de igualdad para personas con otro tipo de discapacidades o trastornos del aprendizaje, pero no lo son para aquellas con trastornos cognitivos como el que afecta a su hijo. Tras dar traslado de estas cuestiones a la citada dirección general, se está a la espera de su respuesta.

5.5 DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL

Tras el inicio de la actuación con el Banco de España, de la que se dio cuenta en el pasado informe anual, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#), a partir de la recepción de una queja por la negativa de apertura de una cuenta bancaria a una ciudadana, por razón de su edad.

La Recomendación fue aceptada. El citado organismo respondió que, respecto a la existencia de posibles patrones discriminatorios por parte de las entidades que incumplirían lo dispuesto en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, el Banco de España, como poder público, debe tenerlas en cuenta en el ejercicio de sus competencias. Además, en la medida en que algunas de sus previsiones están específicamente recogidas en normativa de ordenación y disciplina, el Banco de España aseguró que integrará entre sus funciones supervisoras el cumplimiento de dicha norma y analizará las reclamaciones y denuncias que lleguen sobre esta cuestión.

Discriminación por razón de religión

De manera complementaria a las actuaciones de las que se da cuenta en el capítulo sobre Administración Local del presente informe (en su epígrafe 17.4), en relación con la inexistencia de espacios para enterramientos por el rito islámico, corresponde mencionar aquí la respuesta remitida por la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, recibida en los últimos días del año 2024, en la que se daba traslado de su valoración sobre el estado de la cuestión, y de los avances realizados en la elaboración del protocolo previsto en la Guía para la elaboración de reglamentos y ordenanzas de cementerios y crematorios 2022.

El citado protocolo, que se está elaborando con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y con la Asociación de Funerarias y Cementerios Municipales, recogerá las necesidades de las diferentes confesiones religiosas y se pondrá a disposición del personal encargado de los cementerios próximamente.

Asimismo, y en relación con la aprobación de un informe sobre la Libertad Religiosa en España, traslada que se está elaborando y pendiente de aprobar, por lo que se dará cuenta en próximos informes.

6 VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Se cumplen veinte años de vigencia de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Sin embargo, pese a los logros conseguidos, esa violencia debe seguir presente en la agenda de las administraciones.

La protección de los menores víctimas de violencia vicaria de género es uno de los objetivos prioritarios del Defensor del Pueblo. Este año 2024 publicó el informe [Violencia vicaria de género. Las otras víctimas](#), donde se recogieron seis líneas de actuación para el futuro y diecinueve Recomendaciones dirigidas a las administraciones competentes, para mejorar los servicios de atención a los menores, así como para prevenir y reparar más eficazmente esta forma de violencia contra la infancia y la adolescencia.

6.1 COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES, ACTUACIONES DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DEL PODER JUDICIAL PARA LAS VÍCTIMAS

La complejidad del tratamiento a las víctimas y la intervención de distintas administraciones son motivos que en parte explican los problemas de coordinación en la atención de las víctimas, que en este año 2024 se han seguido produciendo.

6.1.1 Denuncias e intervención policial en la fase inicial de la denuncia

El Defensor del Pueblo considera que la «primera intervención» con víctimas de violencia de género suele ser compleja y requiere conocimientos y habilidades específicas para poder atender a personas que se encuentran en una situación de estrés y crisis personal. Es importante que quienes reciben estas denuncias tengan la formación adecuada, pues la denuncia es imprescindible para iniciar la intervención del Estado y activar los recursos de protección.

La guía de actuación del Protocolo 0 ya prevé un decálogo de buenas prácticas que requiere formación y entrenamiento del agente en contacto directo con el público. La Instrucción 5/2021, de la Secretaría de Estado de Seguridad, fue enviada a las autoridades indicando que se proporcione dicha formación a todo el personal de todas las escalas y categorías.

Por esta razón, esta institución formuló una [Recomendación](#) a la Secretaría de Estado de Seguridad, para que se ofrezca a las fuerzas y cuerpos de seguridad la formación necesaria para una adecuada aplicación de dicho Protocolo 0, y que sea obligatoria para los agentes que presten servicio en las oficinas de denuncias y atención al ciudadano (ODAC). Igualmente [Recomendó](#) que se reformen los planes de formación inicial y de desarrollo profesional para incluir, de manera específica, formación en

violencia contra la mujer. Aunque no se ha recibido respuesta en el momento de cerrar el presente informe, la Secretaría de Estado de Seguridad ha explicado que las unidades de atención a la familia y mujer (UFAM) sí reciben formación específica obligatoria en materia de denuncias por violencia de género, pero son unidades de carácter preferente en la atención a las víctimas, no exclusivas, lo que explica que haya agentes que atiendan estas denuncias que no hayan recibido este tipo de formación. La formación de los agentes de las oficinas de denuncias y atención al ciudadano (ODAC) se realiza a requerimiento de las plantillas, y no como parte de la formación obligatoria.

Otra actuación relevante en relación con la fase de denuncias policiales fue la relacionada con una víctima de violencia de género cuyos datos personales y su domicilio no fueron debidamente ocultados en el atestado policial enviado al juzgado, lo que permitió al agresor conocer su paradero. En el informe de la Secretaría de Estado de Seguridad se indicó la propuesta de implantar un procedimiento que facilite a los agentes comprobar con cada denunciante expresamente si desea o no que consten sus datos personales en el atestado, y que dicho procedimiento se incluya en el Plan de Seguridad Personalizado (PSP), que establece la Instrucción 4/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Sin embargo, ese plan personalizado se adopta después de la denuncia, cuando ya se ha producido la valoración por el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (VioGén), y tras la celebración de la vista o la adopción de las primeras medidas judiciales de protección. La ocultación del domicilio o localización de la denunciante debe producirse desde el momento en el que la víctima solicita ayuda y, en concreto, durante la tramitación de la denuncia, garantizándose su intimidad, independientemente del nivel de riesgo que VioGén establezca, o de que haya o no vista judicial. Por esta razón, el Defensor del Pueblo formuló al Ministerio del Interior una [Recomendación](#) para que, en todo momento, las fuerzas y cuerpos de seguridad protejan la intimidad y los datos personales de las víctimas, implantando un procedimiento que facilite la comprobación, desde la denuncia, del deseo de cada denunciante de mantener la privacidad de sus datos personales en los documentos que puedan llegar a ser conocidos por el presunto agresor.

También [recomendó](#) que se incorpore la obligación de dar esta información a las víctimas en los protocolos policiales y que se incluya en los atestados una leyenda donde específicamente se informe al juzgado de la voluntad de la víctima de ejercer este derecho a ocultar su paradero.

Igualmente, esta institución remitió una [Recomendación al Consejo General de la Abogacía Española \(CGAE\)](#), para que los abogados de los turnos de oficio ayuden a sus representadas a ejercer estos derechos.

El presidente del consejo indicó en su respuesta que la protección a las víctimas es ya una labor prioritaria para los abogados del turno de oficio, siendo plenamente conscientes de la importancia de ocultar estos datos a los agresores. Asimismo, comunicó que para reforzar su compromiso en esta labor trabajará en la actualización de la *Guía de Buenas Prácticas del abogado y abogada de la mujer víctima de violencia de género*, publicada en 2018, y de los programas de formación del turno, valorando incluir expresamente la protección de los derechos a la intimidad y a los datos personales de las víctimas a lo largo de todo el proceso.

6.1.2 Actuaciones ejecutivas en la guarda y custodia de hijos menores de edad

Otras actuaciones destacables del Defensor del Pueblo sobre esta materia en 2024 fueron las referentes a lo que se ha denominado los «procesos de arrancamiento». Se trata de actuaciones ejecutivas de la policía en cumplimiento de un mandato judicial, el cual ha acordado la separación y entrega de la guarda de los hijos al padre, por incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del régimen de visitas por parte de la madre.

La medida no pretende garantizar la autoridad de la resolución judicial incumplida, porque existen otras vías para ello, como las multas coercitivas o las diligencias por delito de desobediencia. En estos casos, se trata de proteger el interés de los menores al comunicarse con el progenitor no custodio (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2013).

El Defensor del Pueblo considera que, antes de adoptar este tipo de medidas, el juez debe analizar el interés del menor y su beneficio, contando con información de los profesionales en contacto con la familia, de las partes y de los propios menores. La formación de opinión del juez sobre la conveniencia de las modificaciones de régimen debe producirse con las mismas garantías procesales que se aplicarían en el caso de una demanda de modificación de medidas. Lo que no parece conveniente es el uso de la fuerza ejecutiva policial sobre los niños y niñas, en sus casas o en las puertas del colegio. Es importante que se adopte otro tipo de soluciones menos agresivas e invasivas para protegerlos.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló unas [Recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres](#) y a la [Secretaría de Estado de Justicia](#), para que analicen este tipo de casos, en especial, cuando tras los incumplimientos de las madres se oculta un trasfondo de violencia. También se recomendó al [Ministerio de Igualdad](#) que incluya este asunto en los temas para la renovación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

Por otro lado, al [Ministerio de Justicia](#) se le recomendó la revisión del artículo 776 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para incluir la obligación judicial de realizar una valoración

del riesgo en caso de modificación de la custodia, que sea debidamente motivada en la resolución judicial, cuando el padre haya sido denunciado por cualquier delito relacionado con la violencia doméstica o de género. También se recomendó la mejora del procedimiento en estos casos, para introducir una vista previa en la que sean escuchadas las partes, en especial los menores, y en la que puedan solicitarse por el juez o aportarse por las partes los informes de los servicios sociales, del colegio, de los psicólogos o de los médicos, entre otros, que atienden a la familia.

6.1.3 Ejecución de sentencias

Un año más, el Defensor del Pueblo siguió recibiendo quejas sobre problemas en los procesos de ejecución tanto de las sentencias penales por violencia de género como civiles por impago de pensiones de alimentos o compensatorias, sobre retrasos en la disolución de la sociedad de gananciales o sobre los impagos de las deudas comunes contraídas durante el matrimonio. Se trata de modalidades de la denominada «violencia de género económica» que, de acuerdo con el Convenio de Estambul, deben ser incorporadas en el ámbito de protección de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, lo cual ha sido propuesto por el Defensor del Pueblo en una [Recomendación](#) efectuada en 2024. El Ministerio de Igualdad ya ha anunciado que este tipo de violencia será un tema a debatir en la renovación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

Han de destacarse dos casos especialmente significativos en relación con la ejecución de sentencias. En el primero, la interesada, su hermana y su madre, solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo porque su padre y exmarido, condenado por sentencia firme por delitos muy graves de violencia de género, por los que estaba cumpliendo condena, había sido excarcelado y le habían retirado la pulsera de control, sin que durante los más de siete meses que estuvo excarcelado, y sin control telemático, se avisara a las víctimas, ni se adoptasen medidas complementarias de protección. El agresor había sido trasladado a distintos centros penitenciarios. La exmujer y sus hijas mantuvieron en todo momento una buena comunicación con las oficinas de los juzgados competentes, y estas con la policía, para garantizar que el agresor no se acercara a menos de 100 kilómetros de la residencia de las víctimas, porque se consideraba muy peligroso. Sin embargo, cuando fue trasladado al País Vasco se interrumpió la comunicación y dejaron de tener información sobre su situación penitenciaria.

El Defensor del Pueblo formuló [Recomendaciones a la Consejería de Justicia y derechos humanos del Gobierno Vasco](#), al [Consejo General del Poder Judicial](#), al [Juzgado de Vigilancia Penitenciaria número 1 de Bilbao](#) y a la [Secretaría de Estado de Justicia](#), dirigidas a mejorar los sistemas de comunicación entre los juzgados y las víctimas, garantizar el ejercicio de sus derechos como partes y revisar los protocolos y

manuales de gestión aplicables en estos casos, garantizando la coordinación entre administraciones.

El Gobierno Vasco aceptó las recomendaciones, incluyendo la modificación del protocolo penitenciario de marzo de 2022, para que la Administración penitenciaria vasca comunique la información sobre los penados a las víctimas, incluyendo la referente a dispositivos telemáticos, y se comprometió a realizar controles periódicos para verificar el cumplimiento de la comunicación de ingresos y excarcelaciones.

En el otro asunto, la interesada —víctima de violencia de género— solicitaba ayuda porque su agresor y expareja, condenado por sentencia firme en 2018 por agresiones, no había cumplido la condena que se le impuso, dado que la policía no le había encontrado y al haber pasado cinco años el juzgado declaró prescrita la pena de prisión. La víctima contó a la policía que el agresor tenía un blog, un canal de YouTube y una página web desde donde anunciaba sus actos públicos y convocaba a sus seguidores. Esta situación, que perpetuaba el maltrato psicológico hacia ella y hacia sus hijos, era una información que debió ser utilizada por la policía para encontrarle, cuando seguía habiendo un auto de detención e ingreso en prisión y una orden de detención europea.

El Defensor del Pueblo formuló una Recomendación a la [Secretaría de Estado de Seguridad](#), para que se introdujese la rebeldía o la fuga del condenado por violencia de género, con requisitoria como el factor de riesgo en los criterios de valoración VioGén, y para que se acordasen buenas prácticas para ejecución y seguimiento de requisitorias en los protocolos de actuación policial. Así se reforzarían la coordinación y la colaboración entre los órganos judiciales y las fuerzas y cuerpos de seguridad, asegurando que los agentes tienen acceso a la información de manera rápida, actualizada y en cualquier parte del territorio.

6.2 ACREDITACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CONDICIÓN DE VÍCTIMA Y ACCESO A LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN INTEGRAL

Las víctimas de violencia de género siguen quejándose por las dificultades para poder ejercer sus derechos, en especial, para acceder a la acreditación administrativa de la condición de víctimas.

En algunos casos reclaman contra la imposición, por parte de los servicios sociales de algunas comunidades autónomas, de requisitos concretos que no exige la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, o por condiciones no contempladas en el procedimiento común de acreditación establecido en la Resolución de 2 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género. En otros supuestos, los servicios sociales autonómicos o locales (en especial de grandes ayuntamientos) acuerdan o deniegan de hecho la acreditación, al no realizar los informes obligatorios, lo que impide que los centros acreditadores

autorizados emitan la resolución administrativa de concesión o denegación de la acreditación, de acuerdo con lo que se exige en la normativa administrativa general.

Esta práctica impide que las víctimas puedan ejercer su derecho de defensa, porque no consiguen una resolución administrativa contra la que puedan recurrir o que puedan impugnar ante los tribunales, lo que dificulta el control jurisdiccional de la Administración.

Para aclarar estos problemas, el Defensor del Pueblo formuló varias Recomendaciones a la [Secretaría de Estado de Igualdad y Erradicación de la Violencia de Género](#), con el objetivo de que se conozca y se aplique adecuadamente, por parte de todos los servicios sociales de atención a las víctimas de violencia de género municipales y autonómicos, de todos los territorios, el procedimiento común establecido en la resolución sobre acreditación de 2021. Asimismo, recomendó que se analice la aplicación que cada comunidad autónoma está haciendo de dicho procedimiento, y los requisitos extraordinarios que se pueden estar exigiendo a las víctimas, para plantear en la próxima Conferencia Sectorial de Igualdad mejoras que garanticen una adecuada aplicación del procedimiento común de acreditación, para que todas las víctimas puedan acceder en condiciones de igualdad, en toda España, al ejercicio de sus derechos.

También preocupa a esta institución que en algunas comunidades autónomas se impongan a las víctimas, en sentencias condenatorias firmes, la necesidad de acreditar administrativamente su condición para poder ejercer o seguir ejerciendo sus derechos, una vez que sus agresores han cumplido las penas. En estos casos, se ha detectado que el texto del acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 11 de noviembre del 2022, estableció la necesidad de una acreditación administrativa para aquellas «víctimas con sentencia condenatoria firme con pena o penas ya extinguidas por prescripción, muerte del penado, cumplimiento de la condena, entre otras causas, u orden de protección que haya quedado inactiva (las medidas impuestas ya no están en vigor), por sentencia absolutoria o cualquier otra causa que no declare probada la existencia de la violencia».

La exigencia de esta acreditación administrativa equipara a aquellas mujeres que no pudieron probar judicialmente que habían sufrido violencia (las que obtuvieron sentencia absolutoria, sobreseimiento, o las que gozaron de medidas cautelares por un tiempo, que fueron finalmente levantadas al no haberse podido acreditar la responsabilidad penal del agresor), con las que sí pudieron demostrar judicialmente las agresiones. Además, se trata de una exigencia no contemplada en el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, que sí reconoce la sentencia condenatoria, la orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o el informe del ministerio fiscal como título habilitante suficiente. El acuerdo sectorial, y no la ley orgánica, ha establecido un límite temporal para acreditar la condición de víctima, que es contrario a las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas

las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) o del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO), para quienes la condición de víctima se mantiene mientras persisten las secuelas físicas, psicológicas o sociales derivadas de la violencia sufrida. No puede establecerse un límite de tiempo para saber cuánto dura esta condición.

Es comprensible que, para evitar abusos, se introduzcan garantías, especialmente cuando solo se tiene la palabra de la víctima sobre su situación. Pero no es proporcional que esta intervención sea igual para quienes no han podido acreditar de ninguna forma la violencia sufrida que para quienes tienen acreditada su situación por decisión judicial. El cumplimiento de la pena por parte del agresor tampoco repara por sí mismo el daño ocurrido en la víctima y, por lo tanto, las víctimas siguen teniendo derecho a un apoyo continuo.

La Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género coincidió con este planteamiento y aceptó que la acreditación de la situación de violencia de género se debía ajustar al artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, sin condicionarse por la existencia de una resolución judicial en vigor, o por el cumplimiento de condena. Por eso, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#), para que en la Conferencia Sectorial de Igualdad se eliminen estos criterios administrativos adicionales para la acreditación de la condición de víctimas de violencia de género, para aquellas mujeres que dispongan de algún título judicial de los recogidos en el citado artículo 23, independientemente del cumplimiento de condena o del plazo de vigencia de la orden de protección.

Acreditación de las madres víctimas de violencia vicaria de género

Como queda indicado más arriba, en 2024 el Defensor del Pueblo publicó el estudio monográfico [Violencia vicaria de género. Las otras víctimas](#). Aquí hay que señalar que también son motivo de preocupación las dificultades de acreditación que sufren las madres víctimas de esa violencia por el asesinato de sus hijos. Es el caso de una víctima, madre de una niña de tres años asesinada en Madrid por su exmarido y padre de la niña, en diciembre del año 2021, que denunciaba que, al haberse suicidado el asesino de su hija, la ley no contemplaba que ella pudiera acceder a las ayudas económicas para víctimas directas de delitos violentos ni a las ayudas económicas para víctimas de violencia de género con especiales dificultades para obtener un empleo.

Estos casos generan numerosos problemas judiciales, porque no siempre son atendidos por juzgados especializados en violencia de género, o no se aplica la perspectiva de género por parte del juzgado civil. Las leyes no prevén una verdadera reparación de las víctimas, pues exigen condiciones, como la dependencia económica de la víctima, o la supervivencia del agresor, que no se corresponden con esta modalidad de violencia, o son ayudas puntuales que resultan insuficientes, teniendo en cuenta la

envergadura del sufrimiento. Se necesita otro tipo de ayudas económicas a medio y largo plazo para este tipo de víctimas, que aseguren su recuperación.

En 2024, el Defensor del Pueblo formuló Recomendaciones a la [Secretaría de Estado de Igualdad y Erradicación de la Violencia contra la Mujer](#) y a la [Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones](#), para eliminar los obstáculos que estas mujeres víctimas de violencia vicaria de género tienen para acreditar su situación y para que puedan acceder a los recursos legales, psicológicos, sociales y económicos, a los que tienen derecho, cuando el asesino se suicida y se extingue su responsabilidad penal, aun antes de que se dicte sentencia condenatoria en la que se reconozca a la mujer como víctima. También recomendó que, en coordinación con las comunidades autónomas, se facilite el acceso a las ayudas regionales para estas víctimas, eliminando la exigencia de dependencia económica con respecto al causante, o las limitaciones para el acceso a las ayudas por fallecimiento. También se pidió que, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Economía Social, se mejoren las ayudas al empleo para estas mujeres ya que, dada su situación, se encuentran con especiales dificultades para regresar al mercado laboral, teniendo en cuenta la duración en el tiempo del daño provocado.

Tanto el Ministerio de Igualdad como el Ministerio de Trabajo y Economía Social han aceptado estas recomendaciones, aunque se advierte de que estas medidas requieren una reforma legislativa de alcance de la Ley 35/1995, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

6.3 SERVICIOS DE ASISTENCIA A LA FAMILIA (COORDINACIÓN DE PARENTALIDAD Y GATEKEEPING PARENTAL)

El Defensor del Pueblo ha seguido recibiendo quejas sobre los servicios de atención a la familia, a los que se identifica con distintas denominaciones dependiendo de la comunidad autónoma, que suelen ser utilizados por los jueces para coadyuvar en conflictos severos de familia. Estos servicios sirven para evaluar una situación familiar, supervisar la evolución de las medidas adoptadas judicialmente, o ayudar al cumplimiento de las resoluciones judiciales. Son autonómicos o locales, se sostienen con fondos públicos y están regulados de forma heterogénea por los ordenamientos autonómicos, dentro de sus competencias en servicios sociales. En la mayor parte de las ocasiones realizan funciones de colaboración con la Justicia: analizan la situación, proponen pautas de intervención o diseñan el plan de parentalidad, que es la fórmula a través de la cual se desarrolla el régimen de guarda y custodia y las visitas con el progenitor no custodio.

Aunque en 2023 el Ministerio de Justicia se había comprometido a regular un régimen común y mínimo para estos servicios por recomendación del Defensor del

Pueblo, hasta la fecha no se ha producido esta regulación y esta institución sigue recibiendo quejas sobre estos servicios y por el uso que hacen en ocasiones del falso síndrome de alienación parental o de metodologías similares, como el *gatekeeping* parental (En este contexto, el uso de la metodología denominada *gatekeeping* parte del prejuicio de que la madre limita o excluye al padre en la crianza de los hijos y las decisiones a ella inherentes). Uno de estos servicios es el *Equip d'Assessorament Tècnic en l'Àmbit de Família* (EATAF) de Barcelona.

El Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña comunicó a esta institución que sus métodos se ajustan a unos protocolos de intervención creados por el EATAF, y a los códigos deontológicos de la psicología y del trabajo social. También confirmó que, desde 2020, aplica la metodología *gatekeeping* parental, con la que evalúa los expedientes familiares, porque les ofrece a la vez una teoría y medida sistémica, dimensional, garantista y conceptualmente organizada para describir y evaluar la dinámica familiar.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con el Ministerio de Igualdad para que analizase jurídicamente si el uso de esta metodología se debía incluir en la prohibición contenida en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. En su respuesta, la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género concluyó que dicha metodología «podría constituir una metodología análoga al falso SAP (Síndrome de alienación parental), ya que carece de aval científico» y que, en consecuencia, se considera que su uso entraría en la prohibición contenida en el artículo 11.3 de la mencionada ley.

En atención a esta información, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para que se propongan las medidas que sean necesarias para evitar el uso de la metodología *gatekeeping* parental en los informes periciales que se dirijan a asesorar al Poder Judicial y que provengan de cualquier tipo de servicio social que pueda realizar este tipo de valoración. Igualmente, para que se asesore al Poder Judicial sobre estos criterios o métodos sin aval científico que presumen, como el SAP, la interferencia o manipulación de la madre, impulsando las actuaciones formativas e informativas necesarias, en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial sobre el *gatekeeping* parental. La Recomendación fue aceptada por el Ministerio de Igualdad, aunque el caso sigue abierto con la Generalitat de Cataluña.

No se trata de cuestionar la cada vez más relevante intervención de profesionales no jurídicos y especialistas para resolver los conflictos de familia, sino de que se tenga en cuenta si existe una situación de violencia de género o doméstica oculta, antes de asesorar a los jueces, evitando prejuicios contra las mujeres para no perjudicar ni desproteger a los menores.

6.4 VÍCTIMAS Y AGRESORES MENORES DE EDAD

Existen casos en los que mujeres menores de edad padecen violencia de género causada por agresores también menores, a quienes no se les aplica la legislación general sobre este tipo de violencia, sino la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Para el Defensor del Pueblo, en estos casos debe analizarse detenidamente si existe un sesgo discriminatorio por edad hacia las víctimas de violencia de género adolescentes, y si se las excluye cuando son agredidas por un menor. Esto implica más formación y una mayor sensibilización hacia esta realidad en la criminología juvenil.

El proceso penal del menor, al igual que ocurrió con el proceso penal de los adultos, debe incorporar la perspectiva y los derechos de las víctimas como principio esencial de configuración del proceso, reconociéndose un mayor protagonismo, respeto y protección por las víctimas. Al propio tiempo, resulta necesario revisar la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004 a adolescentes cuando han mantenido una relación de afectividad con una menor de edad y los procesos de información y acceso a los recursos públicos para ellas.

Tanto el Ministerio de Igualdad como el de Juventud e Infancia se comprometieron a estudiar alternativas que permitan mejorar la protección de las menores víctimas de violencia de género, garantizando la asistencia jurídica gratuita y el acceso a los servicios de atención integral desde la denuncia. También se comprometieron a reforzar el apoyo educativo del menor agresor, para prevenir conductas machistas y evitar la reincidencia. Coinciden con el Defensor del Pueblo en la necesidad de trabajar en la concienciación social sobre estos casos y la formación en violencia de género adolescente de todos los profesionales que intervienen con estos menores. La Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, por su parte, se comprometió a incorporar la perspectiva y los derechos de las víctimas en el proceso penal de menores previsto en la Ley Orgánica 5/2000.

6.5 LA TRATA DE SERES HUMANOS COMO UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

En el momento de elaboración de este informe, los últimos datos oficiales disponibles se referían a los del año 2023, a los que ya se hizo referencia en el pasado informe anual.

Durante el pasado año se promulgaron dos nuevas normas, cuyo impacto es objeto de seguimiento por parte del Defensor del Pueblo.

El 24 de junio de 2024 se aprobó la Directiva (UE) 2024/1712, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva

2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

En sus considerandos, dicha directiva hace referencia a varias de las cuestiones que son objeto de atención por parte del Defensor del Pueblo en esta materia. En primer lugar, respecto de la recurrente falta de datos, establece la obligación de que los Estados miembros recopilen y comuniquen anualmente a la Comisión Europea datos estadísticos sobre la trata de seres humanos de una manera armonizada, lo cual es un paso importante para mejorar la comprensión general del fenómeno y garantizar la adopción de políticas y estrategias basadas en datos.

Además, llama la atención acerca de los casos en los que la trata de seres humanos converge con discriminación por razón de sexo, combinada con discriminación por otros motivos señalados por el Derecho de la Unión. En estos supuestos, los Estados deben prestar la debida atención a las víctimas afectadas por esa discriminación interseccional y a la mayor vulnerabilidad resultante, estableciendo medidas específicas y prestando especial atención a la discriminación por razón de origen racial y étnico.

Las deficiencias detectadas por la comisión que han llevado a la modificación de la Directiva 2011/36/UE coinciden también con las manifestadas por el Defensor del Pueblo a nivel nacional. Así, se refiere entre otras al sistema de recopilación de datos o a los sistemas nacionales destinados a la detección e identificación tempranas de víctimas de trata de seres humanos, la asistencia especializada y el apoyo a estas.

En el caso de los niños y niñas, la directiva se refiere de manera específica a quienes se encuentran ingresados en centros residenciales y en régimen cerrado como grupo especialmente vulnerable a la trata de seres humanos. Señala también que pueden ser víctimas de trata de seres humanos cuando llegan a esos centros, durante su estancia y posteriormente a ella.

Otra cuestión, a la que se hace referencia en el capítulo de Igualdad de Trato de este informe anual, se refiere a las dificultades que encuentran las personas extranjeras en situación irregular para interponer denuncias.

Más allá de los procedimientos penales, en los que se establece ya la posibilidad de no enjuiciar a las víctimas de trata —o de no imponer penas a esas víctimas en relación con infracciones penales que se hayan visto obligadas a cometer como consecuencia directa de haber sido objeto de trata—, se amplía el ámbito de aplicación a todas las actividades ilícitas que las víctimas se hayan visto obligadas a realizar como consecuencia directa de ser objeto de trata, como las infracciones administrativas relacionadas, entre otras, con la prostitución o el trabajo no declarado.

La segunda de las normas, que no entrará en vigor hasta el mes de mayo de 2025, es el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento

de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Se introduce un precepto, el artículo 155, que regula una cuestión que ha sido objeto de quejas ante el Defensor del Pueblo con anterioridad. Se trata de la reagrupación familiar de los hijos de las víctimas de trata que no se encuentran en España.

La facilitación de estas reagrupaciones supone un avance en la protección efectiva de las propias víctimas, quienes, en muchas ocasiones, eran amenazadas para no declarar en los procedimientos contra los tratantes, ya que ponían en riesgo a sus hijos que se encuentran en sus países de origen.

6.6 FORMACIÓN DE JUECES

Para el Defensor del Pueblo la formación es clave para el abordaje jurisdiccional de la violencia contra las mujeres. Ha formulado Recomendaciones al [Ministerio de Justicia](#) y al [Ministerio de Igualdad](#), para que la formación de los jueces en materia de género incluyera la perspectiva multisectorial, tal y como exige la ley y los tratados internacionales. Hay que tener en cuenta que no existe una formación obligatoria para los jueces de familia, ni para los de juzgados mixtos o de violencia contra la mujer, ni siquiera para los que van destinados a juzgados especializados. Solo existe la que se ofrece en el plan estatal, que es de acceso voluntario. Los cursos de violencia contra la mujer obligatorios solo se exigen a los jueces que quieren acceder a un juzgado con competencia exclusiva y que provienen de otro orden jurisdiccional (del social, o del contencioso administrativo), aunque la mayoría de los que solicitan estas plazas son jueces de lo civil y de lo penal, que no cambian de jurisdicción y que, por lo tanto, no reciben formación en perspectiva de género. Aunque el Consejo General del Poder Judicial ofrece esta formación a través de la escuela judicial, los jueces acceden a ella en un número limitado porque no es obligatoria.

Sobre este asunto puede consultarse también el epígrafe 1.3.1 del presente informe.

7 EDUCACIÓN Y DEPORTE

7.1 EDUCACIÓN INFANTIL OBLIGATORIA, BACHILLERATO Y FORMACIÓN PROFESIONAL

7.1.1 Oferta educativa en centros sostenidos con fondos públicos

Proceso de admisión

Las numerosas quejas que tramitó el Defensor del Pueblo respecto de los procesos de admisión en los niveles de Educación Infantil y Educación Secundaria Obligatoria revelan el cumplimiento generalizado, por parte de las administraciones educativas, de los criterios prioritarios de admisión que establece la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), y la adecuada gestión de estos procesos.

La mayoría de estas quejas expresan desacuerdo con el centro asignado y no pueden ser admitidas. Sí generan actuaciones aquellas en las que se plantea la duda de si existen problemas de conciliación para las familias, por la escolarización de hermanos en distintos centros o por motivos de salud de los progenitores. En muchos casos se consigue una mejora en las condiciones de escolarización por reubicaciones realizadas tras la actuación de esta institución.

Programación de la oferta de plazas públicas

El desarrollo urbanístico en determinadas zonas o localidades puso en evidencia que la programación de la oferta de enseñanzas gratuitas no siempre responde a las necesidades y demandas actuales o inmediatas de escolarización.

La solución debía venir dada por un correlativo aumento de la oferta educativa, ya sea mediante la apertura de nuevos centros o de más aulas en centros ya existentes, garantizando en todo caso que no aumente la ratio alumno/profesor por aula, esencial para una enseñanza de calidad en todas las etapas, especialmente en Educación Infantil.

El Defensor del Pueblo continuó con diversas actuaciones con las consejerías de educación de Andalucía, Murcia y Madrid, algunas ya iniciadas el año anterior y otras nuevas, en relación con la falta de creación de centros para absorber el aumento de población en edad escolar en algunas zonas. Dichas actuaciones, en su mayoría ya finalizadas, se mantienen abiertas hasta que la Administración educativa concrete la fecha de apertura de los centros o aulas y, por tanto, de incorporación y uso ordinario de las instalaciones por el alumnado. Al cierre de este informe solo se continúa a

la espera de información sobre la fecha prevista de finalización de un instituto de Educación Secundaria de Arroyomolinos (Madrid).

Un ejemplo de la falta de construcción de centros, a pesar de las previsiones de aumento de la población escolar, lo constituye el municipio de Almerimar (Almería) que en 2017 aprobó la construcción de un nuevo centro educativo y en 2020 programó la necesidad de un nuevo instituto, del que aún no se ha iniciado el procedimiento necesario para su construcción. Ante esta situación, el Defensor del Pueblo recordó a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía que la planificación de nuevas infraestructuras escolares, o la ampliación de las ya existentes, debe responder a las previsiones de crecimiento de la población escolar, debiendo iniciar los trámites para la contratación de las obras cuando se detecta la necesidad, y no limitarse a constatar la necesidad en los planes de infraestructuras año tras año.

Planificación de la oferta de ciclos formativos de Formación Profesional

Los datos oficiales publicados, entre otros organismos, por el Consejo Escolar de Estado, revelan la existencia de ciclos muy demandados en sectores de actividad de alta empleabilidad, en los que la oferta de plazas públicas no es suficiente para atender la demanda formativa, lo que ha determinado un enorme incremento de la enseñanza privada.

Ante estas situaciones, debe recordarse el mandato que impone la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, a las administraciones con competencias en la materia —transferidas a las comunidades autónomas—, de planificar y programar la oferta de Formación Profesional sostenida con fondos públicos, garantizando una oferta pública suficiente y ajustada a las necesidades del territorio, que atienda tanto a criterios de demanda como de inserción laboral.

La falta de profesorado en ciertas especialidades, como la de Informática, es un problema creciente que se viene registrando desde cursos anteriores y en muchas comunidades autónomas. Sirva como ejemplo la queja presentada por un grupo de alumnos de primer curso del ciclo formativo de grado superior de Administración de Sistemas Informáticos en Red de un instituto público de Castilla y León, sin profesor de módulos con una importante carga horaria semanal hasta el mes de marzo de 2024. Finalmente, la plaza tuvo que ser cubierta por el candidato enviado por el Servicio Público de Empleo.

Según la información facilitada al Defensor del Pueblo, en fechas próximas al inicio del curso 2023/2024, varias comunidades autónomas suscribieron una petición al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes para que revisara la

situación de urgente necesidad en la que se encontraban prácticamente todas las administraciones educativas, dada la dificultad extrema para dar cobertura a las vacantes y sustituciones del profesorado de ciertas especialidades docentes, como la mencionada.

En el marco de las intervenciones realizadas por esta institución se hizo notar que, en previsión de las múltiples incidencias que casi inevitablemente surgen cada curso (tales como bajas por enfermedad, permisos, excedencias u otras situaciones de los docentes, y, en no pocos casos, la falta de candidatos), se deben articular los mecanismos de selección y contratación de profesores que sean precisos, con el objetivo de mejorar la gestión y ordenación de las bolsas de trabajo de las diferentes especialidades y posibilitar que las necesidades de los centros educativos estén cubiertas desde el inicio de curso y durante todo el período lectivo. Así se trasladó a la Comunidad de Madrid y de Castilla y León.

Oferta de Formación Profesional dirigida a personas con necesidades educativas especiales

La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, dispone que, cuando las medidas de atención a la diversidad e inclusión no sean suficientes para las personas con discapacidad, podrán efectuarse ofertas formativas dirigidas a personas con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad y exige favorecer la oferta de formación profesional a lo largo de la vida que capacite y mantenga actualizadas a las personas en su itinerario profesional.

Desde un planteamiento educativo inclusivo, el límite de 21 años que establece dicha ley para la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales en ciclos formativos de grado básico hace necesario que las administraciones concernidas mantengan ofertas específicas de Formación Profesional que les permitan obtener una acreditación, certificado o título que facilite su empleabilidad y continuar su proceso de desarrollo personal, profesional y social.

El Defensor del Pueblo, al objeto de conocer la oferta específica de Formación Profesional que hayan efectuado o tengan previsto efectuar con fines de cualificación profesional del alumnado con discapacidad que no encuentra una continuidad en la respuesta formativa adecuada más allá de los 21 años, inició actuaciones –aún en tramitación– ante las consejerías competentes de la Región de Murcia y la Junta de Andalucía.

Prácticas formativas o académicas externas del alumnado de Formación Profesional

El carácter dual que la Ley Orgánica 3/2022 atribuye a todas las ofertas de Formación Profesional implica la incorporación de una acción formativa desarrollada en empresas

u organismos equiparados para poder titular. Esto exige un esfuerzo en la colaboración de las administraciones implicadas, los centros, las empresas y las organizaciones empresariales y sindicales.

La aplicación de la disposición adicional 52ª del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, por la que se regula la inclusión en el sistema de Seguridad Social de alumnos que realicen prácticas formativas o prácticas académicas externas generó distintas actuaciones por parte del Defensor del Pueblo.

La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social mantuvo que las personas extranjeras han de hallarse legalmente en España para cursar el alta en la Seguridad Social. Vincular el alta de estos estudiantes a la situación de residencia legal no se ajusta a la doctrina del Tribunal Constitucional, que reconoce el derecho a la educación sin establecer condiciones diferenciadas ni limitaciones en razón de la situación administrativa. La [Recomendación](#) formulada por el Defensor del Pueblo a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones para que modifique su criterio en ese sentido se encuentra a la espera de respuesta.

Otras quejas referidas a esta disposición adicional, interpretada en el sentido de que excluye de su ámbito de aplicación a quienes se encuentran en situación de incapacidad laboral, fueron también trasladadas a la Tesorería General de la Seguridad Social, por entender esta institución que quienes se encuentran en dicha situación de incapacidad no deben encontrar obstáculo para la realización de estas acciones formativas.

7.1.2 Recursos para la inclusión educativa y social

Recursos profesionales y personal auxiliar

Familias y docentes que se dirigieron al Defensor del Pueblo consideraron insuficiente la ratio establecida entre el profesorado especialista de Audición y Lenguaje y el de Pedagogía Terapéutica y el alumnado que precisa su atención. Aducían que la Administración educativa solo tiene en cuenta para el cálculo de la ratio los alumnos con adaptaciones significativas, esto es, los que tienen necesidades educativas especiales (ACNEE). Ello supone la exclusión de estos apoyos del resto de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo (ACNEAE), en especial con dificultades específicas de aprendizaje o con trastorno por déficit de atención e hiperactividad (TDAH).

El grado de colaboración de las administraciones con esta institución es notable en esta materia, en cuanto al detalle con el que, con carácter general, se atienden las peticiones de información y con frecuencia, finalmente, dotan de los recursos solicitados.

La carencia de intérpretes de lengua de signos en los centros educativos también fue motivo de actuación. El alumnado con discapacidad auditiva no cuenta con

suficientes, y, cuando los tiene, no es en las horas que precisa. En este sentido, se constató que el Departamento de Educación del Gobierno Vasco amplió, mediante la modificación de las correspondientes instrucciones, el tipo de titulación que permite el desempeño de esta función, posibilitando que las necesidades de los centros sean adecuadamente cubiertas.

La falta de auxiliares técnicos educativos y de técnicos de integración social siguió siendo la causa de la limitada oferta de actividades extraescolares y campamentos y escuelas de verano para el acceso de este alumnado con necesidades educativas especiales en igualdad de condiciones con otros alumnos.

La Consejería de Educación y Formación Profesional de la Región de Murcia aceptó la [Recomendación](#) formulada por el Defensor del Pueblo para que se revisen los criterios para determinar las dotaciones de este personal atendiendo al número de alumnos y su grado de dependencia, y se promuevan las iniciativas necesarias que permitan garantizar la cobertura inmediata de las vacantes o sustituciones.

La dotación de personal de enfermería escolar en todos aquellos centros educativos que escolaricen a alumnos que presentan necesidades sanitarias siguió siendo una petición constante de las familias. Aunque es reconocible el esfuerzo que las administraciones educativas vienen realizando para atender a este alumnado, es preciso avanzar en el establecimiento de un procedimiento claro de colaboración entre la Administración sanitaria y la Administración educativa, para facilitar la respuesta asistencial a los alumnos que precisen de atención sanitaria específica en el ámbito escolar.

Recursos materiales y accesibilidad

La excesiva demora en la dotación de algunos de los recursos materiales solicitados desde el inicio de curso por los centros educativos, aun siendo de bajo coste y fácil adquisición, denota la necesidad de que las administraciones educativas simplifiquen los procedimientos administrativos con el fin de poder atender, en el menor plazo posible, las necesidades de ayudas técnicas del alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad. Con este planteamiento, el Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha una [Recomendación](#), de cuya respuesta se dará cuenta en el siguiente informe.

La motivación de la resolución administrativa que acuerda escolarizar a un alumno en un centro específico de educación especial debe ser suficiente para despejar cualquier duda acerca de que el cambio en la modalidad de escolarización viene realmente exigido por las necesidades educativas del alumno, y no se debe a que no se facilitan los recursos que precisa para que siga escolarizado en un centro ordinario. En

este sentido, fue aceptada la [Recomendación](#) que el Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid para que en el procedimiento de resolución de desacuerdos con las familias con la modalidad de escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales, se dicte resolución suficientemente motivada a tales efectos.

Los centros docentes deben garantizar la accesibilidad a sus instalaciones y dependencias. En relación con este asunto se siguieron actuaciones respecto de las instalaciones de un centro de educación especial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de otros centros preferentes para alumnado con discapacidad motora.

Atención al alumnado de la comunidad gitana

La constatación de las altas tasas de fracaso escolar temprano, falta de titulación y segregación escolar del alumnado de la comunidad gitana determinó actuaciones de oficio ante el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes y ante todas las consejerías competentes en educación para conocer qué actuaciones se estaban llevando a cabo en los distintos territorios para lograr su inclusión educativa en condiciones de igualdad con el resto de la población. Al cierre del presente informe todavía no se habían recibido todas las respuestas.

7.1.3 Mantenimiento de instalaciones escolares

Durante 2024, el Defensor del Pueblo dio por concluidas las actuaciones de oficio para conocer los medios y protocolos que seguir en relación con las altas temperaturas en los centros educativos. No obstante, la institución siguió recibiendo quejas por este motivo, lo que determinó la apertura de investigaciones para que se dote a los centros de las medidas necesarias.

Las danas que afectaron en la zona de levante, especialmente en una parte del territorio de la Comunitat Valenciana, el pasado 29 de octubre, causaron gravísimos daños en instalaciones educativas de las zonas más afectadas, lo que supuso el consecuente cierre de muchos centros escolares. Ante esta situación extraordinaria y compleja, es la Administración educativa la que conoce en toda su magnitud el alcance de los daños y dispone de la información para atender las necesidades y garantizar el derecho a la educación del alumnado afectado. Con esta finalidad, el Defensor del Pueblo dio traslado a la Administración competente de las quejas que había recibido sobre este asunto y hará seguimiento de las actuaciones que se realicen al respecto.

7.1.4 Planes de convivencia de los centros educativos

La investigación de las quejas recibidas ante el Defensor del Pueblo puso de manifiesto, una vez más, que los protocolos oficiales de actuación ante situaciones de acoso escolar solo se aplican cuando se ha producido un caso concreto y en la mayoría de ellos a petición de las familias. En buena parte de los protocolos autonómicos no se insiste suficientemente en que las medidas individualizadas de protección a la víctima eviten su señalamiento ante el grupo clase y su doble victimización, que en muchos casos determina que se solicite un cambio de centro.

En el acoso escolar, en determinadas ocasiones, participan el resto de compañeros como espectadores, aunque a nivel individual desaprueben la conducta. La situación suele cesar cuando intervienen los compañeros para detenerla. Es por eso por lo que el grupo de iguales debe ser considerado como parte del problema y de su solución.

Por otra parte, las quejas revelan que con carácter general no se aplican medidas reeducativas dirigidas a que el acosador modifique su conducta.

Las elevadas tasas de acoso escolar en España hacen necesario mantener la revisión y la mejora de los planes de convivencia, realizar actualizaciones de los protocolos autonómicos, eliminando la innecesaria sobrecarga administrativa en su tramitación y avanzando hacia enfoques más proactivos que permitan una detección temprana y una intervención más eficaz.

7.1.5 Servicios escolares complementarios

El transporte y el servicio de comedor escolar están configurados 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.

Transporte escolar en centros públicos

En ocasiones no se reconoce este derecho a alumnos residentes en urbanizaciones alejadas del centro docente del municipio al que pertenecen, por no reunir estas agrupaciones de vivienda las características de entidad inframunicipal. Ante esta estricta interpretación de la norma, el Defensor del Pueblo continuó insistiendo en que la normativa reguladora del transporte escolar debe contemplar situaciones como la descrita, cuando la falta de líneas de transporte público y la distancia existente así lo justifiquen.

Es un objetivo prioritario de las políticas educativas que los jóvenes continúen su formación más allá de las etapas obligatorias por los efectos positivos en el desarrollo individual de la persona y en el progreso de la sociedad, facilitando el futuro acceso al

mercado laboral. La mejora de la accesibilidad de la oferta postobligatoria para los alumnos que se ven obligados a desplazarse es uno de los diversos factores que podrían contribuir a reducir la tasa de abandono educativo temprano.

Algunas comunidades autónomas sí prevén el uso de las rutas de transporte escolar para el alumnado de enseñanzas no obligatorias cuando existen plazas vacantes en el vehículo, ya sea de forma gratuita o abonando las tarifas correspondientes. Pero la realidad es que los autobuses contratados no tienen capacidad suficiente. Sobre esta consideración, el Defensor del Pueblo dirigió a la Consejería de Educación del Principado de Asturias una [Recomendación](#), todavía pendiente de respuesta, al objeto de que en las revisiones anuales de la programación del transporte escolar sean tenidas en cuenta las solicitudes del alumnado de enseñanzas postobligatorias.

Esta misma [Recomendación](#) fue formulada a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con la propuesta de la modificación del artículo 141.2 de la Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha, a fin de ampliar este servicio complementario para el alumnado de Bachillerato que resida en zonas rurales escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, que son las que presentan mayor dificultad para disponer de medios de transporte alternativos. Se prevé que tras su aprobación por las Cortes Generales se pueda empezar a aplicar para el curso 2025-2026, dando cobertura en total a más de 3.500 alumnos de Bachillerato.

Debe hacerse también referencia a la situación de los menores con necesidades educativas especiales que se ven obligados a la asistencia a un centro educativo concreto por causa de su discapacidad alejado de su domicilio. La denegación de este servicio por no cumplir con la normativa prevista con carácter general motivó una [Recomendación y una Sugerencia](#) del Defensor del Pueblo dirigidas a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid, para que se modificase la normativa y se prestase el servicio demandado. La Recomendación no fue aceptada por no considerarse necesaria la reforma, pero se aceptó la Sugerencia.

Ayudas individualizadas de comedor escolar

La [Recomendación](#) realizada por el Defensor del Pueblo a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid para la modificación de la nueva normativa sobre becas de comedor, que excluía de hecho a los alumnos pertenecientes a familias extranjeras en situación administrativa irregular, por no poder presentar los documentos a los que se circunscribía la acreditación de los ingresos familiares, fue aceptada. No obstante, la convocatoria para el curso 2024-2025 exigía la presentación de una documentación fehaciente y las quejas revelaban que esta exigencia seguía suponiendo la denegación de las becas de estos alumnos, por lo que continúan en

trámite quejas sobre este asunto, en las que se insiste a la Administración en la necesidad de aclarar los documentos que pueden aportar esas familias para acreditar de forma fehaciente sus ingresos y no verse así excluidos.

7.1.6 Homologación y convalidación de estudios extranjeros no universitarios

La normativa por la que se regula el régimen de equivalencias de estudios y títulos extranjeros no universitarios la constituyen órdenes dispersas que fueron dictadas conforme a la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), o con anterioridad a dicha ley. Su aplicación estricta conduce por su rigidez en muchos casos a resultados no acordes con los principios y fines del sistema educativo. Urge la adecuación de estos criterios de homologación y convalidación a la ordenación del sistema educativo implantado por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Sobre este fundamento se están llevando a cabo actuaciones ante la Secretaría de Estado de Educación y ante las administraciones educativas, en casos de alumnos —españoles o extranjeros— que han estudiado algún curso en el exterior o que proceden de centros extranjeros en España y no obtienen la homologación del título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria o de Bachillerato al incorporarse al sistema educativo español, porque no acreditan haber superado la totalidad de las asignaturas del curso o cursos que pretenden homologar, lo que determina que no puedan continuar con sus estudios. La tramitación está en curso.

7.2 EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

7.2.1 Expedientes de homologación y equivalencia de títulos extranjeros

En el informe correspondiente al pasado año se dio detallada cuenta de las actuaciones que viene realizando esta institución ante la Secretaría General de Universidades en relación con las graves demoras que desde hace años sufren los expedientes para la homologación y la declaración de equivalencia de títulos universitario extranjeros a títulos y estudios del sistema educativo español.

En 2024 prosiguieron varias actuaciones de oficio en este sentido, con la finalidad de mantener actualizada la información sobre el estado de tramitación de estos procedimientos y las medidas de refuerzo de personal y de carácter organizativo que pudieran adoptarse para su normalización, toda vez que el refuerzo de personal aprobado en 2023 se había revelado insuficiente (contratación de 64 funcionarios interinos por un período de 9 meses, que finalizó en septiembre de 2023).

En estas actuaciones, el Defensor del Pueblo solicitó información sobre las medidas organizativas adoptadas para agilizar las solicitudes de personas que posean la nacionalidad española o de algún Estado miembro de la Unión Europea, o que residan

legalmente en España. Asimismo, se requirió información acerca del procedimiento habilitado para agilizar la homologación o equivalencia de títulos de los ciudadanos acogidos al procedimiento establecido en la Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania.

Muchas de las cerca de 1.000 quejas recibidas en esta institución sobre este asunto se referían a situaciones que se sustanciaban conforme al procedimiento anterior a la aprobación del Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, lo que indicaba que las solicitudes se habían presentado hacía más de dos años, superando con creces el plazo máximo de resolución de seis meses. Persistía, por tanto, la necesidad de establecer medidas para lograr normalizar la tramitación de estos procedimientos.

Coincidiendo con la elaboración de este informe, esta institución mantuvo una reunión con la Secretaría de Estado de Ciencia, Innovación y Universidades, a fin de recabar información sobre el estado de las homologaciones ante las quejas recibidas. En el curso de dicha reunión la Secretaría de Estado ha informado de nuevas medidas organizativas y procedimentales que han redundado en una reducción de los tiempos de tramitación. Así mismo, ha manifestado su compromiso de continuar adoptando cuantas medidas resulten posibles, en el actual marco normativo, para una tramitación más eficaz y en tiempos adecuados de estas solicitudes.

Esta institución, se mantiene a la espera de recibir la preceptiva respuesta escrita, por parte de la Secretaría General de Universidades, a las peticiones de información requeridas.

Por otra parte, se siguieron las actuaciones ante la Subsecretaría de Ciencia, Innovación y Universidades, pendientes de respuesta, dirigidas a que se ponga en marcha también en España el *European Qualifications Passport for Refugees* (Pasaporte Europeo de Cualificaciones para Refugiados), a través del cual se facilita a los refugiados y solicitantes de asilo que pueden acreditar su formación académica.

7.3 BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO

A lo largo de los años, el Defensor del Pueblo ha realizado diversas actuaciones en relación con los programas de becas y ayudas al estudio, especialmente respecto al programa de becas para estudios postobligatorios que convoca anualmente el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, que destaca en cuanto a número de solicitudes, concesiones y presupuesto destinado.

Actuación de oficio sobre distintos elementos del cálculo de rendimientos económicos

En ocasiones, las convocatorias pueden no contemplar suficientemente situaciones de vulnerabilidad económica o intereses de alcance social merecedores de atención, y así lo trasladó el Defensor del Pueblo para su valoración al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

Se pusieron de manifiesto algunas situaciones vinculadas con los requisitos económicos de los solicitantes que, a juicio de esta institución, merecían ser revisadas. En este sentido, señaló que el cómputo del bono social térmico, como ganancia patrimonial (cuyo límite absoluto son 1.700 euros), y el cómputo como ganancia patrimonial de ayudas autonómicas concedidas con el fin de incentivar algunas políticas sociales, como la natalidad o la protección a familias numerosas, con independencia de la renta familiar o el número de miembros de la unidad familiar, supuso la denegación de becas a solicitantes que, de acuerdo con su nivel de renta, son considerados vulnerables y poniéndolos en la situación de tener que renunciar a estas ayudas para poder percibir las becas y ayudas al estudio.

También se puso de relieve la posibilidad de considerar que el solicitante sea o haya sido un menor acogido que continúe conviviendo con la familia acogedora, al objeto de incentivar el acogimiento familiar de menores.

Por otra parte, se planteó la posibilidad de revisar el criterio de denegar la beca cuando los ingresos procedentes de actividades económicas superen 155.000 euros anuales, tomando en consideración que el sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos, establecido por el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, ofrece nuevos parámetros e instrumentos para determinar los ingresos y rendimientos reales de los trabajadores por cuenta propia.

Durante la redacción de este informe, se ha recibido respuesta de la Secretaría de Estado de Educación, en la que afirma que corresponde a la Administración tributaria la determinación de los colectivos que se encuentran en situación de emergencia, con necesidades habitacionales o con riesgo de exclusión social y desatiende las consideraciones que se le habían realizado. El escrito de la Secretaría de Estado no valora plenamente algunas cuestiones que se le trasladaban, por lo que se continuarán las actuaciones iniciadas.

Revocación de beca por no poder asistir a clase por razón de maternidad

Las ausencias a clase no justificadas determinan la obligación de devolución de la beca. No obstante, considerar injustificada la falta de asistencia presencial de una alumna que ha sido madre durante el curso, cuando se ha dado continuidad a los estudios conforme a lo acordado con los profesores y se han superado todos los módulos formativos,

constituye, a juicio de esta institución, una discriminación. La [Sugerencia a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía](#) (órgano gestor de la beca), para que revisara esta decisión, no fue aceptada, frente a la posición mantenida por el Defensor del Pueblo.

Ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo

Las convocatorias prevén que el alumnado con TDAH (trastorno por déficit de atención e hiperactividad) únicamente puede beneficiarse de estas ayudas cuando deriva de una discapacidad u otros trastornos (trastornos graves de conducta o trastornos graves de la comunicación y del lenguaje), que además estén asociados a necesidades educativas especiales. Esta exigencia deja fuera de la convocatoria al alumnado con TDAH que no cumple estos requisitos, pero presenta alto grado de fracaso escolar y sí precisa el apoyo educativo específico.

El Defensor del Pueblo proseguirá las actuaciones realizadas en 2024 respecto de este colectivo, siguiendo el criterio de que, en el marco de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, para la concesión de estas ayudas se tiene en cuenta la existencia acreditada de necesidad específica de apoyo educativo, y no cuál sea la causa de esta necesidad.

7.4 DEPORTE

7.4.1 Seguro obligatorio deportivo

Aún está pendiente el desarrollo reglamentario de Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, para la actualización de la cuantía del seguro obligatorio deportivo (SOD) por la que venía abogando el Defensor del Pueblo en informes anteriores. Esta institución había puesto de relieve la posible situación de indefensión de los accidentados o de sus familias, ante la falta de aplicación de los seguros obligatorios que cubren a los deportistas.

Federación de menores de edad sin autorización de residencia

El entonces Ministerio de Cultura y Deporte había aceptado la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo de dejar constancia en el desarrollo reglamentario de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, de la titularidad del derecho que ostentan los extranjeros sin autorización administrativa menores de edad a la práctica del deporte federado. No obstante, hasta la fecha no se ha procedido a este desarrollo reglamentario.

Por otro lado, prosiguieron actuaciones ante el Consejo Superior de Deportes (CSD) y la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), sobre la exigencia en el Reglamento General de la Real Federación Española de Fútbol de la acreditación de la residencia

legal en España para la inscripción de menores de edad en el ámbito del fútbol aficionado. Entretanto, se prosiguieron actuaciones puntuales ante algunas federaciones de fútbol por no haber permitido federarse a menores de edad extranjeros por carecer de autorización de residencia, si bien no quedaron acreditados tales hechos.

Procedimiento disciplinario

El desarrollo reglamentario de la Ley del Deporte en el ámbito sancionador debió haberse producido en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley. En tanto se procede a este desarrollo se mantiene con carácter transitorio el régimen sancionador previsto en la anterior ley, lo que plantea inseguridad jurídica y problemas de falta de acomodo de la tipificación de la norma anterior a las actuales exigencias demandadas por la sociedad.

En el ámbito de la acción disciplinaria, continuaron las actuaciones ante al Consejo Superior de Deportes sobre la necesidad de que en la investigación de los actos y decisiones de las federaciones deportivas se salvaguarden los intereses públicos a tutelar.

Igualdad en el acceso y el desarrollo de la actividad física y del deporte

El Consejo Superior de Deportes informó al Defensor del Pueblo de la necesidad de incentivar la creación de una «Comisión Mixta del seguimiento para la profesionalización, crecimiento y el impulso del fútbol femenino», en orden a asegurar su realización y favorecer el prestigio internacional. También dio cuenta de las actuaciones seguidas conforme al nuevo Protocolo de actuación frente a la violencia sexual, aprobado por la Real Federación Española de Fútbol, en cumplimiento de las obligaciones que determine la Ley del Deporte.

Profesiones del deporte

La regulación de las profesiones del deporte había dado lugar, ya antes de la promulgación de Ley del Deporte, a la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas, estableciendo regulaciones propias que se diferencian entre sí en la denominación y en los requisitos de acceso a las profesiones reguladas que ordenan.

La citada ley exige en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor la presentación de un proyecto de ley que regule el ejercicio de las profesiones del deporte, estableciendo, dentro de sus competencias, y siempre respetando aquellas que son propias de las comunidades autónomas, los derechos y obligaciones de los profesionales y los requisitos para el desarrollo de aquellas.

Resulta precisa la aprobación de esta norma básica, que dote al sistema regulador de las profesiones del deporte de unidad y coherencia para otorgar seguridad jurídica a

los profesionales del sector, determinando categorías profesionales, atribuciones y cualificación profesional, en garantía para la seguridad y la salud de las personas practicantes de la actividad deportiva.

El transcurso de más de un año sin que se haya dado cumplimiento a esta previsión legal determinó el inicio de actuaciones ante el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, con la finalidad de conocer las previsiones de este necesario desarrollo normativo. Hasta la fecha no se ha recibido la información solicitada.

8 SANIDAD

8.1 DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA CON CARGO AL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

En lo que respecta a la obtención de la tarjeta sanitaria, se planteó ante el Defensor del Pueblo el problema de una persona que, teniendo reconocido el derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud por su afiliación a la Seguridad Social española, no residía en el ámbito territorial de su comunidad autónoma la mayor parte del año. En el curso de la tramitación de la queja se constató la posible contradicción normativa entre lo dispuesto en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y el Real Decreto 183/2004, de 30 de enero, por el que se regula la tarjeta sanitaria individual. Esta última norma exige un requisito no contemplado en la ley, concretamente el de la residencia en el ámbito territorial de la comunidad autónoma. La tramitación dio lugar a que se haya recabado por parte del Ministerio de Sanidad el criterio de la Abogacía del Estado.

En 2024 se tramitaron varias quejas relacionadas con los procesos de facturación de la asistencia sanitaria, que efectúan fundamentalmente los centros hospitalarios públicos, cuando el pago de la atención recibida podría corresponder a un tercero, o cuando la persona atendida no tiene reconocido el derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud.

El Defensor del Pueblo remitió dos resoluciones a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid para la revisión de procedimientos de facturación por asistencia sanitaria. En un caso, una [Sugerencia](#) para que se eximiera a una paciente del pago de la atención de urgencias y traslado al centro hospitalario, que le fueron prestados por el servicio público de salud, aunque posteriormente quedara ingresada como paciente privado. En otro caso, otra [Sugerencia](#) para que se tomara en consideración que el paciente, extranjero con residencia no autorizada, obtuvo el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria cuando ya se encontraba ingresado, habiéndosele facturado, sin embargo, como paciente privado por la totalidad del ingreso hospitalario.

Por otro lado, se finalizó una actuación de carácter general con la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias, en la que se solicitó información sobre el procedimiento establecido en aquella comunidad autónoma para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria a personas extranjeras que no dispongan de residencia legal, a solicitantes de protección internacional y a personas extranjeras en estancia temporal que se encuentren en situación de vulnerabilidad. De la respuesta remitida por la Administración se pudo constatar, entre otras cuestiones, la aplicación de procedimientos diferentes para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria,

en función de la isla en la que se encuentre la persona extranjera, lo que motivó la formulación de una [Recomendación](#) para que se revisen todos estos procedimientos.

8.2 SALUD PÚBLICA

Prevención de enfermedades y riesgos para la salud

La actuación de oficio del Defensor del Pueblo referente al cribado del cáncer de mama iniciada dos años atrás, concluyó en 2024 con la remisión de una serie de [Recomendaciones](#) al Ministerio de Sanidad y a las consejerías autonómicas competentes en materia de salud.

Las Recomendaciones se refieren, por un lado, al impulso de la evaluación técnico científica de la modificación del programa de cribado de cáncer de mama, así como a la configuración de un sistema de información que permita disponer, entre otras cuestiones, de datos consolidados sobre el resultado del cribado de ese y de otros tipos de cáncer y a la culminación del proceso de elaboración de un protocolo de consenso nacional sobre su aplicación.

Igualmente, se apuntó la consideración de ampliar la disponibilidad y oferta de los procedimientos diagnósticos para la realización de pruebas de detección de cáncer de mama para mujeres entre 45 y 49 años, y entre 70 y 74 años, bajo criterio facultativo, en función de los antecedentes clínicos, y en tanto no se modifique el programa de cribado poblacional, así como que se garantice que los hombres y las mujeres trans que se encuentren en el rango de edad objetivo tengan la posibilidad de someterse a pruebas diagnósticas con la misma periodicidad que el resto de la población.

Campañas de vacunación

La vacunación contra el virus del herpes zóster se tenía que incorporar en todas las comunidades autónomas, con anterioridad al 31 de diciembre de 2024, para los mayores de 65 años (nacidos en 1958), e ir vacunando a las personas menores de 80 años (1942), mediante la ampliación de las cohortes de edad. Al respecto, el Defensor del Pueblo solicitó información a la Comunidad de Madrid sobre los protocolos para conseguir la vacunación de las personas nacidas entre 1950 y 1956. La Consejería de Sanidad respondió que año a año se amplía la vacunación a las personas que vayan cumpliendo los 65 y 80 años. Esta institución solicitó una información adicional para conocer si se están adoptando más medidas para conseguir que toda la población diana sea vacunada con anterioridad al año 2031.

8.3 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

Servicios de atención a los usuarios y pacientes

El Defensor del Pueblo dirigió un Recordatorio de deberes legales a la Consellería de Sanidad de Galicia para que, en la contestación a las reclamaciones de los pacientes, se detallen las actuaciones llevadas a cabo, las medidas correctoras adoptadas, en su caso, o la imposibilidad de adoptar medida alguna, así como información sobre los derechos y los deberes que asisten a quienes las formulan. En la respuesta obtenida se señalaba que el Servicio Gallego de Salud utiliza un modelo de gestión interna, con respuestas orientadas a resolver dudas que pudieran plantearse, a estos efectos, a los usuarios. En este contexto, se estimó oportuno formular una [Recomendación](#) para que se publique una norma autonómica que regule la tramitación de dichas reclamaciones.

Por otro lado, ante la falta de respuesta de las Administraciones sanitarias a las reclamaciones presentadas por los interesados, fue preciso recordar a varias consejerías que el informe que dirigen al Defensor del Pueblo en ningún caso puede sustituir la obligada respuesta directa a los ciudadanos afectados. Fue el caso de dos actuaciones con las administraciones sanitarias de la Región de Murcia y de la Xunta de Galicia.

Con motivo de las dificultades para que los interesados establecieran contacto telefónico con los centros de atención primaria y la evolución de los procedimientos telemáticos establecidos desde la emergencia sanitaria para la obtención de cita, el Defensor del Pueblo solicitó a distintas administraciones información más actualizada.

La Comunidad de Madrid detalló los sistemas alternativos de cita en centros de atención primaria para que el usuario pueda acudir, aun estando cerrada la agenda de su profesional de referencia, sin necesidad de que la unidad de atención al usuario de su centro de salud le asigne una determinada fecha. Este sistema se gestiona, según se informa, a través de la agenda centralizada, que se activa cuando no hay huecos en siete días naturales en la agenda del profesional.

Actuación general sobre la situación de la atención primaria. Cobertura de vacantes

Las actuaciones generales seguidas por el Defensor del Pueblo con los departamentos y consejerías autonómicas, así como otras investigaciones relacionadas, se centraron en buena parte, durante 2024, en analizar los criterios para la cobertura de vacantes de personal sanitario. Entre las medidas que vienen adoptando las administraciones cabe destacar las de tipo retributivo de incentivo y las organizativas para reducir el número de pacientes sin profesional de referencia asignado, o la determinación de los puestos de difícil cobertura.

Varias administraciones coincidieron en señalar que no establecen un período de ausencia mínimo a partir del cual esté previsto realizar la cobertura de la vacante del profesional sanitario. También indicaron diferentes aspectos tomados en consideración en la sustitución de los profesionales cuando se produce la vacante.

A modo ilustrativo, se recogen a continuación algunos de esos aspectos puestos de manifiesto en las respuestas recibidas:

- La Consejería de Salud y Servicios Sociales de Extremadura informó acerca de un plan de sustituciones orientado a cubrir las ausencias de profesionales, ofrecer contratos de un año a todos los médicos residentes de cuarto año que finalizan la especialidad, abonar las acumulaciones de otros profesionales de la zona, en el horario laboral habitual, con un máximo de 10 pacientes acumulados para el profesional, o la remuneración especial del trabajo en zonas de difícil cobertura, así como reconocer mayor puntuación para las bolsas de contratación.
- La Consejería de Salud de la Región de Murcia comunicó en su respuesta que en su ámbito se procede a tramitar la sustitución desde el primer día de ausencia, detallando el porcentaje de ausencias superiores a la semana que son cubiertas en los años 2023 (94,75 %) y 2024 (93,43 %).
- La Consejería de Salud y Políticas Sociales de La Rioja diferencia entre cupos o puestos en los que se hace necesaria la sustitución desde el primer día de ausencia, de otros, que están integrados en equipos más numerosos en los que las ausencias son más fácilmente acumulables por los compañeros.
- El Departamento de Sanidad de Aragón informó de que cada gerencia de atención primaria cubre las ausencias de los profesionales inscritos en la bolsa de empleo si su duración prevista es superior a una semana y que, en caso de no lograr la cobertura por los medios reglamentarios mencionados, se recurre a acúmulos de cupos, con el consiguiente aumento de jornada de hasta dos horas de duración.
- La Consejería de Salud de Cantabria señaló su criterio general de ofertar las plazas sanitarias vacantes una vez transcurrido el período de un mes desde que quedan descubiertas.
- La Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid comunicó que, a través de la concesión de incentivos, se había reducido el número de pacientes sin profesional asignado. Entre las medidas organizativas, indicó la centralización de la contratación de médicos de familia, la priorización de la oferta de plazas vacantes y de reserva, y la cobertura prioritaria de situaciones administrativas de larga duración en centros de salud. Informando asimismo del ofrecimiento de

contratos estables a los residentes de la especialidad de medicina familiar y comunitaria que finalizan su formación. También dio cuenta de la creación de la categoría de «centro con incentivación para su cobertura», para centros con un 20 % de plazas vacantes o reservas de plaza sin cubrir tanto en medicina como en pediatría.

- El Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña comunicó, con relación a aquellos pacientes con su médico de referencia ausente, la viabilidad de abrir una agenda adicional para atenderles fuera del turno regular de los profesionales, mediante un módulo extra, o bien aumentar la carga de trabajo de los profesionales actualmente en servicio, asociada a remuneración económica. Mientras tanto, lo establecido es asignar a esos pacientes un profesional médico provisional
- La Consejería de Salud de Illes Balears informó de la planificación de refuerzos en la dotación en determinadas épocas del año que coinciden con periodos vacacionales.
- El Departamento de Salud del País Vasco comunicó que, en la gestión de ausencias previstas, no se permite que superen el 50 % de la plantilla estructural y, en los casos de ausencias no planificadas, se reconoce el complemento de productividad de los facultativos.

En las quejas relativas al funcionamiento de los centros de atención primaria, los ciudadanos incidieron en los problemas asociados a la atención que reciben cuando se produce de forma rotativa por diferentes profesionales. Esta situación tiene especial repercusión en algunos centros sanitarios, por lo que el Defensor del Pueblo viene planteando a las administraciones sanitarias la necesidad de analizar los factores que ocasionan esas disparidades de la cobertura entre los distintos centros, así como que aplique medidas específicamente dirigidas a las zonas con más pacientes sin profesional asignado.

Considerando además la repercusión que puede tener la atención rotativa en la calidad asistencial de la atención prestada a usuarios con pluripatología y situaciones clínicas más complejas o graves, el Defensor del Pueblo solicitó a las administraciones que especifiquen si está previsto que la reasignación de profesional de referencia a estos pacientes más vulnerables se efectúe de manera más inmediata o rápida, cuando se prevé una ausencia prolongada de dicho profesional.

En las respuestas recibidas de comunidades como Navarra, Cataluña, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Castilla y León o Cantabria, se dio cuenta de que entre los planes y medidas de que disponen se incluyen criterios diferenciados para esos pacientes más vulnerables. En el caso de Galicia se informó sobre un proyecto que

específicamente contempla la reasignación inmediata de profesional (o cupo médico) para pacientes con las referidas condiciones de vulnerabilidad.

Atención a pacientes desplazados

En el curso de la tramitación de una queja, el Ministerio de Sanidad comunicó al Defensor del Pueblo que había llevado al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS) un informe sobre la asistencia sanitaria a personas desplazadas, en el que «se recuerda [a las comunidades autónomas] la obligación de prestar asistencia sanitaria a las personas desplazadas desde otras comunidades autónomas en las mismas condiciones que a la población de su comunidad». El ministerio también aclaró que la normativa es explícita en relación con la atención que debe prestarse a los estudiantes desplazados, sin perjuicio de que estos hayan de mantener el empadronamiento junto a sus progenitores o representantes legales (de acuerdo con el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en relación con los estudiantes menores de edad, y el Reglamento (CE) núm. 1201/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, en relación con los mayores de edad).

8.4 ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA. LISTAS DE ESPERA

8.4.1 Listas de espera en consultas externas y en pruebas diagnósticas

Una vez constatado el retraso indebido para recibir atención, puesto de manifiesto en las quejas, las respectivas administraciones dieron cuenta al Defensor del Pueblo de las medidas que vienen adoptando para solventar o reducir el problema en los diferentes servicios sanitarios. Se recogen a continuación algunos ejemplos de ello.

- La Consejería de Salud y Consumo de Andalucía informó de medidas tomadas para la primera consulta en el Servicio de Medicina Física y Rehabilitación en el Área de Gestión Sanitaria de Osuna, en Sevilla (plan de priorización de pacientes de alto riesgo y preferentes, períodos de refuerzo con continuidades asistenciales, formación a los profesionales de atención primaria en técnicas de infiltración). También señaló el aumento del número de consultas para nuevos pacientes en las agendas para citas de los servicios de neurología del Hospital Universitario de Jaén y del Hospital Universitario de La Victoria, de Málaga.
- La Consejería de Sanidad de Canarias informó del aumento del número de visitas de revisión del Servicio de Cardiología del Hospital Universitario Doctor José Molina Orosa (Arrecife-Las Palmas) y de la implantación de consultas de alta resolución en los centros de atención primaria, lo que supuso el desplazamiento de un facultativo especialista a dichos centros para mejorar el tiempo de respuesta de las interconsultas.

- La Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid dio traslado de las siguientes medidas, aplicadas por el Servicio de Traumatología del Hospital Universitario La Paz: cumplimiento de los protocolos de derivación desde atención primaria; designación de un traumatólogo referente para cada centro de salud; análisis de las suspensiones o cancelaciones de citas médicas por parte de los pacientes, para determinar si es necesario aumentar las primeras consultas, y jornadas extraordinarias en turno de tarde para reducir los tiempos de espera.
- En la tramitación de un expediente, esta institución observó una reducción sobrevenida del período de espera inicialmente planteado para la consulta en el Servicio de Traumatología del Hospital Universitario de Burgos. La Consejería de Castilla y León respondió informando de un sistema de priorización de la atención de los pacientes según su potencial gravedad: ante la sospecha de enfermedad grave, se programa una consulta en menos de 72 horas, a través de las unidades de diagnóstico rápido.
- Sobre las demoras para consulta en la Unidad del Dolor del Hospital Universitario de Guadalajara, la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha apuntó que se modula la prioridad clínica en función del origen del dolor crónico de cada patología, y que se informa al Servicio de Anestesia una vez evaluado cada caso.
- La Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid informó de la colaboración con los centros de atención primaria de la zona básica de salud del Hospital Clínico San Carlos, a fin de que apoyen la atención de los pacientes de su Unidad del Dolor, de forma que el médico de familia prescriba directamente el tratamiento tras consulta con el especialista.
- En relación con la demora en acceder a consulta de dermatología en el Centro de Especialidades de Badajoz, la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Junta de Extremadura informó de la aprobación de resoluciones para atraer facultativos de dermatología y otras especialidades.
- Concluyeron las actuaciones con la Consejería de Salud de Cantabria, una vez que se confirmó la contratación de tres facultativos especialistas en neurología en el Hospital Comarcal de Laredo durante 2024.
- La Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid informó del desarrollo de un programa de adquisición de nuevos equipos ecográficos para los centros de salud y de capacitación de los profesionales sanitarios para su manejo, a fin de reducir la demora y ampliar la capacidad diagnóstica en las zonas más periféricas. También comunicó la instalación de un segundo equipo de resonancia magnética en el Hospital Universitario Infanta Leonor para disminuir

la tardanza en realizar la prueba. En respuesta a una [Recomendación](#) formulada para reducir la demora en la realización de pruebas de resonancia magnética del Hospital Infantil Universitario La Paz, la consejería dio traslado de la previsión de revisar semanalmente los tiempos de espera en las citas (para evitar demoras superiores a 90 días) y también las solicitudes de pruebas pendientes que deben priorizarse, conforme al criterio facultativo. También comunicó la apertura de agendas adicionales en horarios extraordinarios, para efectuar pruebas prioritarias y reducir las demoras más prolongadas, así como la ampliación de conciertos con centros externos.

- La Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Junta de Extremadura informó de medidas aplicadas a la realización de pruebas endoscópicas en el Área de Salud de Badajoz, entre las que se citaron las siguientes: la realización de jornadas extraordinarias en turno de tarde; la derivación a centros concertados; la aplicación de un plan de choque, desde enero de 2024, que incluye realizar las pruebas los viernes por la tarde y los sábados por la mañana, y la inauguración de una nueva unidad de endoscopias.
- La Consejería de Sanidad de Canarias se refirió a la dotación reciente de nuevos recursos materiales a la Unidad de Endoscopias del Complejo Hospitalario Universitario de Canarias.

8.4.2 Listas de espera quirúrgica

A continuación, se ofrece igualmente una muestra de actuaciones del Defensor del Pueblo relacionadas con las listas de espera quirúrgica realizadas en 2024, detallando algunas de las medidas que las administraciones han informado que están adoptando para paliar la situación.

- La Consejería de Salud y Consumo de Andalucía informó de las medidas implantadas por el Servicio de Traumatología del Hospital Universitario Virgen de Valme (Sevilla): analizar la adecuación del número de indicaciones conforme a lo establecido en las guías de práctica clínica; aumentar el número de quirófanos disponibles, y utilizar recursos externos que aumenten la producción quirúrgica.
- En relación con el Servicio de Traumatología del Hospital Universitario de Jaén, comunicó la contratación de más facultativos; la ampliación del número de quirófanos; la realización de intervenciones en horario de tarde y fines de semana, o la concertación externa de las cirugías más prevalentes en lista de espera.
- La Consejería de Sanidad de Canarias informó sobre la Instrucción 7/2024 de la Dirección del Servicio Canario de la Salud, que establece directrices generales

para la aplicación de programas especiales de reducción de listas de espera quirúrgica. Se refirió a diferentes medidas al respecto: actividad hospitalaria en horario de tarde y durante los fines de semana; más cirugía ambulatoria y uso de la telemedicina y de las consultas virtuales; desarrollo de protocolos de actuación conjunta entre atención primaria y hospitalaria, o derivado de pacientes, con su consentimiento, a otros hospitales con menor presión asistencial.

- Se tramitaron numerosas quejas con la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha, especialmente con relación a las listas de espera en los servicios de Traumatología de los hospitales universitarios de Toledo y Guadalajara, al encontrarse algunos pacientes en espera más de tres años. En 2024, la Gerencia de Atención Integrada de Guadalajara inició el estudio de una reestructuración del Servicio de Traumatología y acordó derivar pacientes a centro concertado.
- El Servicio de Cirugía Plástica del Complejo Hospitalario Universitario de Albacete ofrece en su cartera de servicios la técnica de reconstrucción mamaria tras la mastectomía. Indicó que el plazo medio de espera era de 500 días, pero que la Dirección Médica diseñó un plan de choque quirúrgico. Además, estaba a la espera de la finalización de las obras de ampliación del Hospital General Universitario, donde se abrirán diez nuevos quirófanos, y de la contratación de más profesionales especializados en esta técnica.
- Se formuló una [Sugerencia a la Consejería de Sanidad del Principado de Asturias](#) para que se realizara una intervención quirúrgica que precisaba una paciente, tras haber sido inscrita en noviembre de 2021 en el Servicio de Traumatología del Hospital Universitario San Agustín de Avilés.

8.4.3 Prolongación inadecuada de las estancias hospitalarias

El Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación en 2024, con el objetivo de analizar un problema de carácter estructural relacionado con la existencia de un número significativo de pacientes en centros hospitalarios de agudos, que continuaban hospitalizados a pesar de haberse podido resolver su proceso agudo de enfermedad, estando en condiciones, por tanto, de recibir el alta hospitalaria, pero que, por distintas razones, no podía procederse a ella.

La prolongación de la hospitalización parecía deberse, en algunos casos, a la insuficiencia de camas en unidades de media estancia, de carácter rehabilitador, donde el paciente, una vez culminado el proceso asistencial de la fase aguda de la enfermedad, y que por diferentes factores no está en condiciones de regresar a su domicilio particular, debería recibir esos cuidados intermedios que permitan el alta definitiva y el regreso a

su domicilio. En otras ocasiones, la prolongación de la estancia hospitalaria se debía a la ausencia de apoyos suficientes en el entorno familiar del paciente, cuando este no dispone de la capacidad de manejarse de manera autónoma en su domicilio.

8.5 SALUD MENTAL

Supervisión de la atención residencial en salud mental

En el informe del pasado ejercicio, el Defensor del Pueblo dio cuenta del inicio de un procedimiento para conocer, de forma directa, el funcionamiento de los centros o recursos residenciales destinados a atender a personas con enfermedad mental. Tras las visitas realizadas a centros y unidades de Castilla-La Mancha, País Vasco y Región de Murcia, en 2024 se llevaron a cabo visitas a las comunidades autónomas de Extremadura y Galicia. En total, ya eran 15 los recursos de salud mental visitados los últimos años.

Cada actuación se inicia con la remisión de un escrito informativo a las consejerías competentes en materia sanitaria y de política social de las respectivas comunidades autónomas, acompañado de un cuestionario para recabar determinados datos y documentación relacionada. A continuación, se concierta una reunión del equipo técnico del Defensor del Pueblo con los órganos directivos de los que dependen las unidades sanitarias residenciales (media y larga estancia y de atención a patologías específicas) o las residencias comunitarias de salud mental. Finalmente, se giran las visitas a unidades y centros seleccionados, con el fin de obtener una muestra de las diferentes tipologías de centros, y se elaboran las conclusiones, recomendaciones y sugerencias para las consejerías competentes en materia sanitaria y de política social.

Entre las Recomendaciones remitidas, cabe destacar la referente a la elaboración de una norma, de ámbito autonómico, reguladora del uso de contenciones físicas y farmacológicas, así como la actualización de los protocolos o procedimientos de contención mecánica en las diferentes unidades de hospitalización.

Otra Recomendación del Defensor del Pueblo, formulada ante todas las comunidades autónomas visitadas, proponía que se analizase la evolución de la demanda de plazas de carácter residencial para personas con enfermedad mental, en el ámbito sanitario y en el sociosanitario, y, en su caso, y sin perjuicio de la prioridad de la atención en el medio comunitario, se contemplasen las medidas que permitan reducir la espera a las personas que requieran dicha atención.

También se vino insistiendo en cuestiones como la planificación de decisiones compartidas durante el proceso asistencial y de recuperación ante situaciones o momentos que puedan plantear problemas éticos en situaciones de crisis en pacientes con enfermedad mental, o que todas las unidades o centros que prestan atención de

carácter residencial en salud mental cuenten con un sistema reforzado de control y revisión de su funcionamiento y actividad, enfocado a la mejor garantía de los derechos de los pacientes o usuarios, más allá del control ordinario que pueden realizar los órganos de dirección hospitalaria o del servicio de salud.

Igualmente, el Defensor del Pueblo recordó la necesidad de garantizar que todos los centros dispongan de protocolos específicos de detección de prácticas de violencia sexual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

9 SEGURIDAD SOCIAL Y POLÍTICAS DE EMPLEO

9.1 CAMPOS DE APLICACIÓN: AFILIACIONES, ALTAS Y BAJAS

Colectivo de becarios de investigación y postdoctorales

Varios ciudadanos manifestaron al Defensor del Pueblo su disconformidad con el contenido del desarrollo de la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril, modificada por la Orden ISM 812/2024, de 26 de julio, que regula la suscripción de un convenio especial con la Seguridad Social, a efectos del cómputo de la cotización, por los períodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas.

En concreto, plantearon posibles alternativas como la admisión de los certificados emitidos en su momento por la universidad o el centro educativo, que el personal ya jubilado pueda suscribir también el convenio especial, y que el tiempo recuperado a través del pago de cuotas cuente a efectos de antigüedad, trienios, etcétera. También propusieron reducir el importe mensual de 250 euros mensuales de cuota que deben abonar.

Corresponde a las instancias ministeriales competentes valorar la oportunidad de esas propuestas alternativas.

9.2 COTIZACIÓN Y RECAUDACIÓN

Impagos ocasionados por incidencias en la domiciliación bancaria de las cuotas de autónomos

El pasado año, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación para que la Tesorería General de la Seguridad Social \(TGSS\)](#) contemplara la posibilidad de prever excepciones a la obligación de pago de las cotizaciones por los trabajadores autónomos, mediante el sistema de domiciliación bancaria, en previsión de que el impago se pueda producir por una incidencia bancaria, habilitando así alternativas para el ingreso de cuotas aún en período voluntario.

La tesorería trasladó que, desde los servicios centrales, se iba a dirigir comunicación a todas las direcciones provinciales, recordando la posibilidad que existe de la emisión manual de documentos de pago en casos excepcionales como el descrito.

9.3 GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES. CITA PREVIA

La Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones informó al Defensor del Pueblo de las medidas adoptadas para paliar las deficiencias detectadas en el sistema de citas de las oficinas. Entre estas medidas se encuentran la contratación de interinos;

la creación de unidades provinciales telemáticas para que los funcionarios se dediquen exclusivamente a la atención; la prioridad en la atención a personas mayores de 65 años y a ciudadanos que puedan perder derechos económicos sin cita previa; la creación de una mesa de recepción y orientación rápida; la ampliación de la oferta de atención telefónica, y la implementación de nuevos canales de atención telemáticos para reducir desplazamientos y mejorar los servicios.

Además, tras la actuación iniciada con esa Administración sobre los posibles costos adicionales de los teléfonos de prefijo 901, la página web de la Seguridad Social ahora incluye información detallada sobre el coste de todos los teléfonos de atención al ciudadano, destacando los que son gratuitos y la línea sin coste para el ingreso mínimo vital.

9.4 PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS

9.4.1 Incapacidad laboral

En el anterior informe anual ya se mencionó la recepción de quejas referidas a la disconformidad con la actuación de las inspecciones médicas de los servicios autonómicos de salud, cuando deniegan cualquier baja laboral de trabajadores en determinados supuestos, a pesar de haberse acordado por el médico de atención primaria.

Las administraciones sanitarias han fundado sus respuestas en la labor de colaboración en la gestión de la incapacidad temporal y en el amparo normativo que ofrece la Orden de 21 de marzo de 1974, por la que se modificaron los artículos 17, 18 y 19 de la Orden 13 de octubre de 1967, sobre prestación por incapacidad laboral transitoria en el Régimen General de la Seguridad Social.

El Defensor del Pueblo entiende que para esa fundamental tarea desarrollada por las inspecciones sanitarias autonómicas, de colaboración en la gestión de la incapacidad temporal, es preciso disponer de un procedimiento con todas las garantías, el cual, sin dejar de controlar los abusos que pueden producirse, proteja al trabajador cuando la afección que padece determina verdaderamente su incapacidad para trabajar. Esto incluye, por ejemplo, un cauce establecido de impugnación de las resoluciones que hayan de emitirse y una verificación personal de las condiciones de salud del trabajador. Además, al igual que en la vigente regulación de la Seguridad Social, la restricción a nuevas bajas durante un período de tiempo debe referirse a una misma o similar patología, según prevé en el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio.

Por ello, esta institución formuló una Recomendación a la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha, que podría aplicarse a otras administraciones autonómicas, para

que se apruebe una norma reguladora propia que sustituya en su aplicación a la citada orden de 1974.

9.4.2 Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave

La configuración legal de la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave se condiciona, entre otros, a que la enfermedad del menor se encuentre en el anexo I del Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, y a que haya requerido una hospitalización que precise su cuidado directo, continuo y permanente durante la misma, y un tratamiento continuado de la enfermedad. Ese requisito de hospitalización es el que genera frecuentemente la denegación de la prestación.

El Defensor del Pueblo recibió quejas relativas a la no renovación de la prestación a un grupo significativo de trabajadores cuando sus empresas habían cambiado de mutua de aseguramiento. Se pidió información a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, como órgano encargado de las mutuas colaboradoras, sobre el alcance de la revisión de prestaciones ya reconocidas cuando se produce un cambio de mutua, ante los casos de denegación por la nueva entidad y no concurre el mencionado requisito de hospitalización del menor. La respuesta ofrecida desveló las diversas interpretaciones que han merecido a lo largo del tiempo los requisitos para acceder a esta especial prestación, por lo que esta institución continuará revisando si las necesidades de este colectivo de personas trabajadoras con menores que requieren cuidados continuos son atendidas de modo suficiente.

9.4.3 No discriminación del menor en las familias monoparentales

El Pleno del Tribunal Constitucional estimó, en la Sentencia de 6 de noviembre del 2024, la cuestión de inconstitucionalidad número 6694-2023, promovida por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sobre la prestación por nacimiento y cuidado de un menor en supuestos de las familias monoparentales. Declaró que los artículos 48.4 del Estatuto de los Trabajadores y 177 de la Ley General de la Seguridad Social son contrarios al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, en relación con el artículo 39, de protección de la familia, al no prever que las madres biológicas de familias monoparentales puedan ampliar la prestación de nacimiento para acumular el tiempo que se reconoce al otro progenitor en familias biparentales. Los menores afectados disfrutaban de un período de cuidado de sus progenitores significativamente inferior, lo que los coloca en peor condición. Dicha sentencia considera también la discriminación por razón de sexo, atendiendo a que, estadísticamente, las familias monoparentales se encuentran conformadas en su mayor parte por mujeres.

Esta argumentación coincide con el criterio mantenido por el Defensor del Pueblo en las [Recomendaciones](#) que en abril del 2022 se habían enviado a la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones y la Secretaría de Estado de Función Pública.

Debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional precisó que la declaración de inconstitucionalidad se vincula a una omisión que la norma no contempla y debió necesariamente incluir, pero no declaró la nulidad de los preceptos mencionados, sino que indicó que corresponde al legislador, en uso de su configuración normativa y a la luz de su específica legitimidad, llevar a cabo las modificaciones pertinentes para reparar la vulneración de los citados preceptos constitucionales.

También declaró que, en tanto el legislador no se pronuncie al respecto, los preceptos aplicables a las familias monoparentales deben ser interpretados en el sentido de añadir al permiso de la madre biológica (16 semanas) el previsto para el otro progenitor (10 semanas, al excluirse las 6 primeras).

9.4.4 Pensiones de jubilación

Fue significativo el volumen de quejas recibidas en 2024 por discrepancia de los interesados con varios aspectos de sus pensiones de jubilación contributivas. En concreto, debido a su importe, a la inclusión de bases de cotización, a las revalorizaciones anuales, a la obtención de informativos de jubilación manual, a la resolución de reclamaciones previas, a las ejecuciones de sentencias o a la revisión de los coeficientes reductores en jubilaciones anticipadas.

Tras las correspondientes tramitaciones, el Defensor del Pueblo pudo determinar que la entidad gestora había resuelto la mayoría de esos asuntos dentro del marco de la legalidad, aunque en algunos casos concretos ha rectificado su resolución inicial en favor de los interesados o enviado los informativos de jubilación requeridos, demorados por la complejidad del cálculo.

Otras quejas ponían de manifiesto los importantes retrasos en el reconocimiento y abono de la indemnización de 1.800 euros fijada por el Tribunal Supremo por los perjuicios ocasionados a los padres a los que se denegó el complemento por aportación demográfica del anterior artículo 60 de la Ley General de la Seguridad Social, que inicialmente solo se reconocía a las mujeres, y que se vieron obligados a acudir a la vía judicial. Al finalizar el año, esta institución tuvo conocimiento de que la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones había articulado una delegación de competencias para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial derivada de la actuación de las entidades gestoras, que permitirá la tramitación y abono de la referida indemnización a los beneficiarios afectados.

Con relación a los diferentes supuestos de rebaja de la edad de jubilación, el Defensor del Pueblo solicitó información sobre el cumplimiento de la disposición final cuarta del Real Decreto 370/2023, de 16 de mayo, según la cual antes del 1 de diciembre del 2023 debería haberse aprobado el procedimiento de inclusión de nuevas patologías generadoras de discapacidad, así como su posible actualización periódica, con la posibilidad de establecer un procedimiento abreviado para facilitar la extensión del listado de patologías a las enfermedades raras, a medida que fueran surgiendo. La Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones respondió haberse iniciado la tramitación del proyecto de la orden por la que se regulara el procedimiento de inclusión de nuevas patologías generadoras de discapacidad en grado igual o superior al 45 %.

También cabe mencionar la solicitud de un colectivo de abogados y procuradores de todo el territorio nacional, que solicitaban pasar al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) por el reducido importe de las pensiones de jubilación que les otorgan las respectivas mutualidades profesionales. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones indicó que estaba estudiando dicha posibilidad.

9.5 PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

9.5.1 Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación

Un año más, los principales motivos de queja en materia de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación fueron las demoras en su tramitación, pero también las reclamaciones a los beneficiarios de lo percibido indebidamente, una vez se efectúan las revisiones de ingresos u otros requisitos. Esta problemática está igualmente relacionada con lo expuesto en el capítulo 8 correspondiente de la sección II de este informe, centrado en el procedimiento de reintegro de prestaciones a beneficiarios en situación de vulnerabilidad.

9.5.2 Prestaciones por hijo a cargo

Durante 2024 disminuyeron las quejas relacionadas con la prestación familiar por hijo a cargo con grado de discapacidad reconocido. La causa más frecuente de suspensión e incluso extinción había sido la exigencia de aportar el certificado del grado de discapacidad una vez renovado.

A este respecto, el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, extiende la validez del grado de discapacidad hasta que la Administración resuelva la solicitud presentada. Al finalizar 2023, el Instituto Nacional de la Seguridad Social dejó constancia de que había alcanzado un acuerdo con los equipos de valoración y orientación (EVO) para gestionar por correo electrónico un certificado de prórroga tácita de la vigencia del grado de discapacidad, con el fin de que los interesados no se vean afectados por la suspensión de la prestación. De otra parte, admitió que todo informe emitido por los servicios de

valoración de la dependencia u órganos equivalentes de las comunidades autónomas o el IMSERSO, que reconozcan a los sujetos causantes la situación de dependencia en cualquiera de sus grados, deberá ser suficiente para la acreditación de la necesidad de concurso de tercera persona, de conformidad con lo previsto en los artículos 354 y 367 de la Ley General de la Seguridad Social.

9.5.3 Ingreso mínimo vital

El número de quejas relativas a incidencias o retrasos en la tramitación del ingreso mínimo vital (IMV) fue en 2024 algo superior, incluso, a la cifra del año anterior.

Buena parte de esas quejas, como se puso de manifiesto en informes anteriores, está relacionada con los problemas que genera el sistema de actualización anual de la prestación previsto en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. De entre varios aspectos, el referido a la tardanza en producirse la actualización de la cuantía de prestación, con los datos facilitados por las administraciones de Hacienda, es el que llega a suponer una mayor carga para los beneficiarios de esta prestación, cuando se ha acumulado durante muchos meses el cobro parcial o total de la prestación reconocida. En el informe correspondiente a 2023 se apuntaban diferentes alternativas para paliar este problema.

Además, el retraso en la resolución de los expedientes de ingreso mínimo vital tanto de nuevas solicitudes como, especialmente, de las reclamaciones previas interpuestas, así como la falta de motivación de las resoluciones dictadas, siguió siendo objeto de numerosas quejas.

Aportación del DNI

Desde el Defensor del Pueblo se ha trasladado al Instituto Nacional de la Seguridad Social que el DNI no es un requisito para acceder al ingreso mínimo vital, sino solo el medio para acreditar la identidad de las personas que forman parte de la unidad de convivencia, en caso de ser nacionales españoles, tal y como establece el artículo 21 de la Ley 19/2021, reguladora del ingreso mínimo vital. Además, la exigencia de que los requisitos deban cumplirse en el momento de la presentación de la solicitud es aplicable a los requisitos previstos en el artículo 10 de esa misma ley, pero en ningún caso a la acreditación de la identidad de los españoles mediante documento nacional de identidad. Si la identidad del solicitante y sus beneficiarios se acreditan a lo largo de la tramitación del expediente de ingreso mínimo vital, no debería denegarse la prestación.

Por ello, esta institución formuló una [Recomendación al Instituto Nacional de la Seguridad Social](#) en este sentido, que fue aceptada.

Modificación aplicativo informático

A lo largo de los últimos años ha sido objeto de queja ante el Defensor del Pueblo el sistema establecido para introducir cambios en la unidad de convivencia, y los efectos indeseados que provoca, dado que los interesados dejan de percibir el ingreso mínimo vital hasta que se tramita el nuevo expediente generado, porque el antiguo se da de baja.

Finalmente, según informó el Instituto Nacional de la Seguridad Social, con fecha 10 de junio de 2024 se procedió a la implementación en el aplicativo informático de gestión PF-Pros@ de la primera versión de la variación de Unidad de Convivencia. Esta primera versión permite la inclusión de menores (nacimiento, adopción, acogimiento familiar permanente de menores, guarda con fines de adopción y reagrupación familiar de hijas e hijos menores de edad), conforme a lo establecido en el artículo 10.3 párrafo segundo de la ley que regula el ingreso mínimo vital, y posibilita la realización de dicha variación sin necesidad de proceder a abrir un nuevo expediente. El instituto comunicó que continuaría trabajando para la ampliación de dicha variación a todos los supuestos de modificación en la composición de la unidad de convivencia.

Certificados de los servicios sociales

El Defensor del Pueblo dio traslado a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones la necesidad de que en las futuras modificaciones de la ley reguladora del ingreso mínimo vital se establezcan vías alternativas para acreditar la unidad de convivencia, diferentes a los certificados de los servicios sociales municipales, en aquellos supuestos en los que estos servicios no dispongan de antecedentes.

Motivación de las resoluciones

En 2024 siguió apreciándose que no están suficientemente motivadas las resoluciones por las que se deniega el ingreso mínimo vital, se reduce su importe, se extingue o suspende la prestación o se inadmite la solicitud. En cuanto al cómputo de ingresos y patrimonio, el Defensor del Pueblo volvió a [recomendar al Instituto Nacional de la Seguridad Social](#) que motive adecuadamente las resoluciones de inadmisión de las solicitudes de ingreso mínimo vital, cuando no se cumpla el requisito de vulnerabilidad económica, desglosando los conceptos recogidos en el artículo 20.4 de ley que regula esa prestación.

Reintegro del ingreso mínimo vital. Procedimiento de compensación

Un motivo principal de queja ante el Defensor del Pueblo en relación con el ingreso mínimo vital continúa siendo el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas por los beneficiarios. En la sección II de este informe anual, en el capítulo 8, dedicado a

esos procedimientos de reintegro, se exponen con más detalle varios aspectos relacionados con esta cuestión.

Es oportuno destacar en este apartado aquellos casos en los que los ciudadanos siguen siendo beneficiarios de la prestación, pero tienen una deuda de ejercicios anteriores que se acuerda compensar sobre cada mensualidad. El ritmo de compensación exigido por la entidad gestora es riguroso y se efectúa sobre el menor número de mensualidades posible, respetando en todo caso el mínimo del 30 por ciento, límite que establece la disposición adicional tercera del Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre. El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación](#) para flexibilizar esa práctica.

9.6 PRESTACIONES POR DESEMPLEO

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

El Defensor del Pueblo volvió a solicitar información al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) sobre la dificultad expresada por numerosos ciudadanos para obtener cita en sus oficinas, principalmente en las provincias de Madrid y Barcelona, y en el período comprendido entre los meses de junio y octubre. También dio traslado de la incompreensión de los ciudadanos que se dirigen a esta institución manifestando la rigidez del sistema de cita previa. En algunas quejas se señalaba la remisión a un número telefónico con prefijo 807, de alto coste y nula eficacia.

El Servicio Público de Empleo Estatal reiteró su opción por el sistema de cita previa como medio eficaz de gestionar la demanda de atención de los ciudadanos en las oficinas gestoras, destacan los esfuerzos y medidas adoptadas para mejorar el servicio de atención a través de diversas vías, como la incorporación de más personal o la instalación de dispensadores de citas en las oficinas, que permiten acceder a una cita de atención presencial. Sobre los teléfonos con prefijo 807, aclaró que los números 060 y 919267970 son los únicos teléfonos oficiales que posibilitan la obtención de cita previa. Ni el teléfono 910385177, ni los 807/800 son números de ese organismo, ni de ninguna Administración pública. El Defensor del Pueblo informó acerca de varias actuaciones llevadas a cabo con el fin de que los ciudadanos no acudan a dichos teléfonos.

Discriminación en la cuantía de la prestación de las madres divorciadas con hijos a cargo

El Defensor del Pueblo planteó a la Secretaría de Estado de Trabajo la posible discriminación que puede suponer, en algún caso, la aplicación del artículo 4.3 del Real Decreto 625/1985, en materia de cuantía máxima de la prestación por desempleo, que se incrementa cuando hay menores a cargo. Ese resultado discriminatorio puede darse

cuando el beneficiario con menores a cargo recibe una pensión de alimentos en cuantía superior a la prevista para los ingresos propios de los hijos (iguales o superiores al Salario Mínimo Interprofesional). La Secretaría de Estado indicó que iba a proceder al estudio de esta cuestión.

Particularidades del derecho a las prestaciones y subsidios por desempleo en el caso de personas extranjeras

Como ya se indicó en el informe del pasado año, esta institución inició actuaciones con el Servicio Público de Empleo Estatal, y seguidamente con la Secretaría de Estado de Trabajo, sobre la incidencia que la inclusión de la protección por desempleo en la acción protectora de las personas trabajadoras al servicio del hogar podía tener en los trabajadores transfronterizos, que carecen tradicionalmente de la protección por desempleo, en la medida en que no residen en España.

Tras la inicial respuesta de la secretaría de Estado, en la que se indicaba que la cuestión estaba en estudio, mediante el Real Decreto-ley 2/2024 se añadió posteriormente una disposición adicional quincuagésima sexta a la Ley General de la Seguridad Social, por la que ahora los trabajadores que residen en Marruecos, pero que trabajan en Ceuta o Melilla, pueden acceder a la protección por desempleo de nivel contributivo sin necesidad de acreditar su residencia en España, siempre que reúnan el resto de requisitos.

9.6.1 Prestación por cese de actividad

Fueron numerosas las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo sobre la denegación o reintegro de las prestaciones por cese de actividad. Un buen número de ellas hacían referencia a la obligación de reintegrar las prestaciones reconocidas con carácter extraordinario durante la pandemia de covid 19, en virtud de la legislación de urgencia aprobada en aquel momento.

La intervención de la institución se centró, en este asunto, no tanto en las posibles irregularidades de gestión como en la insuficiencia de la normativa para proteger adecuadamente determinadas situaciones. Se iniciaron actuaciones, por ejemplo, relacionadas con el reconocimiento de la prestación a quien pasó de suspender la actividad agrícola con motivo de la erupción volcánica de la zona de Cumbre Vieja en la isla de La Palma a tenerla parcialmente afectada tras dicha suspensión, perdiendo así el derecho a la prestación.

9.7 EMPLEO

9.7.1 Políticas activas de empleo

En respuesta a las numerosas quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo por personas desempleadas pertenecientes a colectivos prioritarios esta institución incidió en la importancia del diseño, por parte de los servicios públicos de empleo, de itinerarios individualizados para la mejora de su empleabilidad.

Formación profesional para el empleo

La aprobación del Real Decreto 143/2021, de 9 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, ha supuesto un incremento considerable de las solicitudes de acreditación.

Esta institución inició actuaciones en los casos en los que se constataron retrasos superiores al plazo máximo legal de seis meses, en la resolución de los procedimientos de acreditación, con el fin de determinar las causas y conseguir su eliminación. Las comunidades autónomas apuntaron que las causas de esos retrasos se debieron al incremento exponencial de solicitudes, así como a la insuficiencia de asesores y evaluadores disponibles en cada una de los ámbitos profesionales y las unidades de competencias correspondientes.

Por otra parte, en el desarrollo y acceso a las distintas políticas o acciones dirigidas a favorecer el empleo, deben eliminarse las barreras que puedan constituir cualquier tipo de discriminación, especialmente en el caso de colectivos de atención prioritaria y, muy en particular, de personas que sufren algún tipo de discapacidad.

En este sentido, y en garantía de la aplicación de las previsiones contenidas en los artículos 2.2 y 7.3 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación al Ayuntamiento de Madrid](#) para que en los cursos de capacitación curricular que oferte se adopten las medidas específicas necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad y, en particular, de las personas sordas, ya sea con la asistencia de intérpretes de la lengua de signos u otras medidas que resulten adecuadas para tal fin.

9.7.2 Inspección de trabajo

El Defensor del Pueblo recibió numerosas quejas sobre la falta de actuación de la Inspección de Trabajo tras denuncias de abusos laborales, lo que motivó que se dirigiera a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para constatar el cumplimiento de las

leyes aplicables. Es importante considerar la regulación sobre la condición de interesado y el plazo legal de las actuaciones inspectoras, según los artículos 20.4 y 21.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

10 POLÍTICAS SOCIALES

10.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES

El Defensor del Pueblo sigue llevando a cabo un seguimiento de las diferentes situaciones que se plantean en las quejas relativas al sistema de protección de menores.

Ante la necesidad que con frecuencia manifiestan los progenitores de entender las razones que provocaron una resolución de declaración de desamparo y, por ende, la separación de sus hijos, esta institución se interesa ante la Administración competente por los motivos que justificaron esa resolución, la forma en que los progenitores fueron notificados e informados, la situación del expediente administrativo de protección, el plan individual de protección, el régimen de visitas establecido con su familia de origen y el proyecto de reintegración familiar.

Las entidades de protección tienen la obligación legal de realizar un seguimiento posterior de apoyo tras procederse a una reagrupación familiar una vez que ha cesado la guarda o la tutela administrativa. Así se recoge en el artículo 19 bis.4 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

En un caso concreto, esta institución se interesó por la situación de una menor que, tras cesar una primera medida de guarda provisional y debiendo retornar con su familia, se fugó del domicilio familiar, teniendo que acordarse nuevamente una medida de protección, hasta que finalmente regresó a su hogar. Sobre esta cuestión se solicitó información acerca de los protocolos implementados, así como la coordinación con otros servicios, a fin de llevar a cabo un seguimiento de apoyo a los menores y a las familias, una vez se ha producido la reunificación familiar y para que esta sea exitosa.

El Defensor del Pueblo considera que las entidades públicas de protección de menores han de contar con protocolos de alerta y denuncia de los casos de ausencia o no retorno de los menores residentes en centros de protección, lo que incluye la adecuada coordinación con las fuerzas y cuerpos de seguridad, el ministerio fiscal y la autoridad judicial competente (artículo 55.2 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia).

El Defensor del Pueblo se interesó de oficio por el volumen de fugas que se estimó que estaba afectando a un centro específico de protección de menores con problemas de conducta. El ingreso en estos centros específicos se encuentra autorizado por decisión judicial, en conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 25 y siguientes de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor. En este caso, se trataba de conocer en qué grado las fugas podían estar asociadas con la captación de menores tutelados por redes de explotación o de trata de personas.

La Administración autonómica facilitó los datos numéricos referidos al centro en cuestión, que no arrojaban un incremento significativo en relación con los menores ausentes o fugados. Además, de la información aportada se desprendía que una parte importante de esos menores que habían abandonado el centro habían regresado con su familia al margen del procedimiento. Se explicaba por la Administración que, una vez constatada esta situación de hecho, se informaba a la familia de la necesidad y obligación de que el menor retornara al centro, así como de que se había de interponer la correspondiente denuncia. También se daba cuenta del alcance del trabajo específico de intermediación que se estaba desarrollando, para normalizar el cumplimiento de la medida adoptada por la entidad de protección.

Ante estas situaciones sobrevenidas, en las que la ausencia del menor del centro viene seguida de su regreso voluntario al domicilio familiar, la primera labor de los servicios de protección es hacer valer una vez más el interés superior del menor aplicado en cada momento a las diferentes situaciones.

10.2 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Valoración de la discapacidad

Los problemas de retraso para la valoración de la discapacidad siguieron siendo objeto de un número muy alto de quejas recibidas en 2024 por el Defensor del Pueblo, superando ampliamente el de los años anteriores.

Partiendo de que los retrasos, que en algún caso podían superar los cuatro años, se planteaban de forma generalizada en todos los territorios, sin excepción, esta institución estimó oportuno iniciar una actuación general con el conjunto de las administraciones autonómicas.

El objetivo era no solo concretar numéricamente las demoras existentes, o los tiempos medios en la resolución de estos expedientes administrativos, sino también conocer los medios materiales y personales existentes; el diseño y puesta en marcha de planes de choque; las medidas de coordinación con los servicios encargados de la gestión de prestaciones o de ayudas vinculadas al reconocimiento del grado de discapacidad, o la inclusión en los certificados de discapacidad de la necesidad acreditada de concurso de tercera persona.

Las respuestas de las administraciones que se recibieron antes de terminar el año, en general, fueron bastante homogéneas (dichas administraciones fueron Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Galicia, Illes Balears, La Rioja, Principado de Asturias, Región de Murcia, Diputación Foral de Araba/Álava, Diputación Foral de Bizkaia y el IMSERSO, para la situación en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla).

Los informes de respuesta coincidían en que la nueva normativa (el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre), basada en un modelo de valoración biopsicosocial, ha aparejado nuevas interpretaciones de las patologías a efectos de la discapacidad, así como la introducción de una serie de baremos novedosos. Con ella, se ha introducido una nueva herramienta informática (BAREDI) por parte del IMSERSO, que ha requerido la formación de los profesionales de los equipos de valoración y cuya introducción ha ocasionado incidencias técnicas. Las administraciones señalaron que dicha aplicación no estaba finalizada cuando entró en vigor el nuevo decreto de valoración, en abril de 2023. A esto se habrían sumado los problemas de incompatibilidad con los sistemas informáticos propios de gestión de cada comunidad autónoma.

Las administraciones destacaron que la cobertura de puestos de los integrantes de los equipos multidisciplinares de valoración implica muchas dificultades para la contratación y estabilización de los profesionales, particularmente de los sanitarios, y fundamentalmente médicos. Varias administraciones apuntaron a la necesidad de desarrollar una correlación entre los sistemas de discapacidad y dependencia, que haga más eficiente la gestión de ambos sistemas.

También hay que reconocer que los problemas de retraso para la valoración de la discapacidad ya estaban presentes años antes de la aprobación del Real Decreto 888/2022, por más que las circunstancias relacionadas con la pandemia de covid 19 o la entrada en vigor de los nuevos baremos de valoración hayan añadido más dificultades. Así quedó reflejado en los informes anuales del Defensor del Pueblo de 2019 a 2022.

Las administraciones competentes son muy conscientes del problema planteado y están implementando, en mayor o menor medida y con distintas características, planes de gestión para reducir las importantes demoras existentes.

En cuanto a los medios personales, la necesidad de un refuerzo de las plantillas es innegable. Sin duda, teniendo en cuenta las grandes dificultades para cubrir las plazas de médicos facultativos, el artículo 7 del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, no restringe a ese perfil sanitario la conformación de los equipos multidisciplinares, y se requiere la participación, en términos más amplios, de profesionales del área sanitaria, con titulación mínima de grado universitario o equivalente.

En cuanto a cuestiones de carácter organizativo, y dada la grave situación planteada en este ámbito de gestión, es necesario abordar una reordenación en la tramitación de expedientes, siendo responsabilidad de los titulares de las unidades administrativas establecer y hacer públicas las excepciones al despacho ordinario de los asuntos.

Las administraciones pueden establecer, mediante el adecuado instrumento jurídico, y así lo han hecho en varios territorios, los criterios para dar preferencia a determinadas solicitudes de valoración, con base en lo previsto en los artículos 5.3 y 10 del citado Real

Decreto 888/2022, que refieren los supuestos en los que concurren razones humanitarias, de especial necesidad social o circunstancias basadas en la severidad de las consecuencias de la deficiencia de salud, violencia de género o esperanza de vida.

En primer lugar, son expedientes a tramitar en un plazo máximo de tres meses los que afectan a personas que presenten determinadas patologías, como la esclerosis lateral amiotrófica y otras enfermedades, o procesos de alta complejidad y curso irreversible (en cumplimiento de lo establecido en la Ley 3/2024, de 30 de octubre, sobre esta cuestión).

Igual prioridad puede definirse para otros grupos de solicitantes, como el de los menores entre 0 y 6 años, para no dificultar su acceso a la atención temprana.

También pueden tenerse en cuenta diversas circunstancias que, enfrentadas a los amplios retrasos actuales, pueden ocasionar graves perjuicios o de imposible reparación: otros menores de edad, entre 6 y 18 años; mayores de 80 años; personas en situación de vulnerabilidad que necesitan el reconocimiento de su discapacidad para el acceso a una ayuda básica o una prestación no contributiva; otras enfermedades graves de rápida evolución; personas incursas en procedimientos de acceso al empleo; etcétera.

Asimismo, el real decreto prevé que se pueden llevar a cabo valoraciones de manera no presencial de todos aquellos expedientes susceptibles de ser valorados por esta vía al objeto de reducir el número de citas presenciales, que redundaría en la agilización global de los tiempos de tramitación de los expedientes (artículo 8.3 del Real Decreto 888/2022 y Resolución de 17 de mayo de 2023, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, que publica el Acuerdo de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad).

Se ha observado igualmente la necesidad de varias mejoras: la interconexión de los sistemas informáticos de salud y social, que permita la consulta de la historia clínica del interesado y de su historia social, por personal facultativo o habilitado, respectivamente; la determinación de un modelo de informe médico a cumplimentar por los médicos de atención primaria, adecuado a los nuevos baremos, y el correspondiente de informe social en los centros sociales; la posibilidad de constituir un grupo de expertos que preste apoyo científico y técnico a los profesionales de los equipos de valoración y resuelva dudas.

También resulta cada vez más evidente la conveniencia de establecer una determinada correlación legal entre los procesos de valoración de la dependencia y de la discapacidad. Para concretar este objetivo, es imprescindible la tarea de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad, en la que participan el Estado y las administraciones autonómicas o forales.

A las anteriores cuestiones se une la inclusión en los certificados de discapacidad de la necesidad acreditada de concurso de tercera persona.

Finalmente, otra cuestión importante es la necesaria información que se ha de prestar a los ciudadanos, cuya situación de discapacidad pueda ser susceptible de ser atendida por una prestación económica (por ejemplo, una prestación por hijo a cargo o una pensión no contributiva de invalidez), pues, para que esta tenga efectos retroactivos a la fecha del reconocimiento del grado de discapacidad, debe presentarse inmediatamente después de la solicitud del reconocimiento del grado de discapacidad (debiéndose adjuntar copia de esta solicitud).

A partir de ello, el Defensor del Pueblo formuló hasta diez [Recomendaciones](#) a las administraciones autonómicas, relativas a varios aspectos como la dotación de los equipos multidisciplinares, el desarrollo normativo sobre la composición, organización y funciones de estos equipos, el desarrollo normativo sobre la tramitación del procedimiento, los procedimientos de revisión, o la creación de un grupo de expertos que presten apoyo científico y técnico a los equipos y la interacción de los sistemas de dependencia y discapacidad.

10.3 ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES. CENTROS RESIDENCIALES

La doctrina constitucional solo admite un tratamiento diferenciado por edad, cuando se cumplen rigurosas exigencias de justificación y proporcionalidad en el supuesto contemplado. En dicho sentido, se puede traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2018, de 22 de enero, que recuerda las prohibiciones de discriminación contenidas en el artículo 14 de la Constitución por razón de edad y de discapacidad. Ello no impide que, si existen razones objetivas, de forma justificada y proporcionada, se pueda establecer alguna limitación por razón de edad, cuando se trata de ciertas ayudas como las destinadas a la integración formativa y laboral, que se podrían limitar a menores de 65 años.

La revisión de algunas normativas sectoriales da lugar, en ocasiones, a que esta institución deba recordar a las correspondientes administraciones esa doctrina.

Así, por ejemplo, en el curso de una actuación del Defensor del Pueblo, la Consejería de Salud y Políticas Sociales de La Rioja se comprometió a estudiar la modificación de la orden que regula las ayudas para audífonos en esa comunidad autónoma, teniendo en cuenta los criterios de «justificación y proporcionalidad» respecto al trato diferenciado por razón de la edad.

Programa de supervisión de la atención residencial

Durante 2024, el Defensor del Pueblo, además de atender las quejas presentadas por los ciudadanos relativas al funcionamiento y cuidado que se presta a las personas

mayores en los diversos recursos destinados a la atención de personas en situación de dependencia, prosiguió una actividad complementaria de supervisión directa del funcionamiento de los centros residenciales de personas mayores. A las actuaciones que ya estaban en curso con la Comunidad de Castilla y León, se sumaron las visitas realizadas a centros de las comunidades de Cantabria, Galicia y La Rioja. También se solicitó información a la Comunitat Valenciana.

Con carácter general, se ha podido constatar la atención e interés que las administraciones competentes están prestando a la atención residencial de larga estancia y a los nuevos postulados de atención centrada en los mayores, en su autonomía y dignidad.

Aspectos como la limitación y, en su caso, eliminación de sujeciones mecánicas o farmacológicas son una preocupación constante del Defensor del Pueblo, que ha sido reforzada a partir de la Instrucción 1/2022, de 19 de enero, de la Fiscalía General del Estado, sobre el uso de esos medios de contención, entre otros, en centros residenciales o sociosanitarios de personas mayores o con discapacidad. Se comprobó que son más frecuentes las visitas de los fiscales a los centros, así como las solicitudes de información sobre la práctica de sujeciones y sus revisiones periódicas. Al mismo tiempo, las administraciones competentes han establecido pautas de actuación y formación continua para los profesionales que deben adaptar sus formas de trabajo, con el horizonte de poder ofrecer una atención libre de sujeciones o contenciones.

También, cabe reseñar que las comunidades autónomas están reforzando estos últimos años sus servicios de inspección y de control de calidad de los centros residenciales. En su mayor parte, giran visitas de inspección sin previo aviso al recibir alguna reclamación significativa; programan al menos una visita anual a cada residencia, a partir de un número determinado de plazas, y, en el caso de residentes con una situación de dependencia más elevada, las visitan al menos dos veces al año.

Esta institución pudo verificar que muchos edificios estaban siendo objeto de reformas estructurales, en consonancia con el objetivo de modernizar las instalaciones y permitir que los usuarios disfruten de una mayor intimidad y una convivencia en grupos más pequeños. El Gobierno de La Rioja, como el de Castilla y León, manifestaron estar comprometidos con el cambio de modelo de las residencias hacia unidades de convivencia de menor tamaño, si bien el proceso resulta dificultoso y lento. En sentido opuesto, algún responsable de residencias públicas señaló la necesidad de mantener un equilibrio para evitar que la reducción de plazas disponibles, tras las reestructuraciones de los edificios, conlleve una considerable minoración del número de plazas y el consiguiente incremento de las listas de espera para el acceso a estos servicios.

Del mismo modo, se están revisando las necesidades de personal e incrementando las ratios cuando así procede, al menos en la red de centros dependientes o concertados con el sistema social. Pero, a este respecto, en todas las residencias visitadas se destacaban las dificultades para encontrar suficiente personal con la cualificación requerida, sobre todo del ámbito sanitario y de atención directa.

Otro aspecto destacable, en el que se incidió tanto en Galicia como en La Rioja, es el relativo a usuarios que, cada vez con más frecuencia, ingresan por orden judicial con perfil de exclusión social, resultando especialmente difícil su gestión, dada, además, la prevalencia de algunas patologías mentales entre los residentes. La incorporación de más profesionales especializados para trabajar con estos perfiles no parece que se produzca con la agilidad necesaria.

Todas las administraciones manifestaron la preocupación por garantizar una atención sanitaria en las mejores condiciones. La coordinación plena con los servicios sanitarios públicos a los que todo usuario residencial tiene derecho, es un aspecto fundamental que en ocasiones tiene que superar algunas dificultades de carácter organizativo y competencial. En Galicia se ha extendido la capacidad de consulta del sistema de historia clínica electrónica, IANUS, que incluye la información de atención primaria y especializada en esa comunidad autónoma, a los facultativos de servicios sociales y de los centros residenciales. Las residencias públicas, pueden remitir información que se incorpora directamente a la historia clínica (seguimiento de constantes, cambios o ajustes de medicación), mientras que desde las concertadas se pueden hacer consultas, aunque no introducir datos directamente. Se informó al Defensor del Pueblo de la próxima elaboración de una versión IANUS 5, que permitirá un mayor acceso, siempre con las claves correspondientes y según el nivel de autorización. Toda consulta queda registrada en el sistema para garantizar la debida privacidad.

De forma similar, en La Rioja, desde el mes de marzo de 2024, los profesionales sanitarios de los centros pueden tener acceso a la historia clínica de los usuarios a través del programa SELENE, y se está trabajando para lograr la interoperabilidad entre este programa y los que utilizan los centros residenciales. Además, se está trabajando en un borrador de decreto por el que se regulan las categorías y requisitos específicos de los centros residenciales de personas mayores. Se tiene previsto que, siempre que sea posible, se facilitará la atención sanitaria, incluso la especializada, en los centros para evitar las consecuencias negativas y de desorientación que puede producir a los usuarios la necesidad de desplazarse. Ya se facilita el acceso a los centros de las unidades especializadas de atención a domicilio, geriatría de enlace, cuidados paliativos, psiquiatría geriátrica, y otros.

En la Comunitat Valenciana, los centros residenciales deben disponer de determinadas horas de atención médica y de enfermería contratadas. Los profesionales de estos centros tienen acceso a la historia clínica de atención primaria y pueden realizar peticiones de pruebas y acceder a otros servicios con un perfil de usuario idéntico al de un médico de atención primaria.

El Gobierno de Cantabria, con la participación de las consejerías de Salud y de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, ha constituido la Comisión de Coordinación Sociosanitaria con el objetivo de mejorar la atención de las personas en situación de dependencia, vulnerabilidad social o patologías crónicas.

También parece oportuno dejar constancia de los avances producidos a nivel normativo, como la reciente Ley 3/2024, de 12 de abril, reguladora del modelo de atención en centros de carácter residencial y centros de día de servicios sociales para cuidados de larga duración en Castilla y León.

Otras comunidades autónomas han optado por aprobar normas de carácter reglamentario como las siguientes:

- la Orden EPS/6/2021, de 26 de marzo, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los centros de servicios sociales especializados y los requisitos de acreditación de los centros de atención a la dependencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria;
- las órdenes de 4 de diciembre de 2024 y de 10 de octubre de 2022 de Galicia, que modifican aspectos de la Orden de 18 de abril de 1996, que desarrolla el Decreto 243/1995, de 28 de julio, regulador de las condiciones y requisitos específicos que deben cumplir los centros de atención a personas mayores;
- el Decreto 27/2023, de 10 de marzo, del Consell, por el que se regulan la tipología y el funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales, y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.

10.4 PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

En 2024 las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo sobre la demora en resolver las solicitudes, recursos y reclamaciones relacionadas con el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) se incrementaron, suponiendo ya la cuarta parte de las quejas tramitadas en materia de política social. Como en años anteriores, el mayor número de esas quejas afectaron a las comunidades autónomas de Canarias y de Andalucía.

En la Comunitat Valenciana la demora más significativa continuó siendo la referida a la tramitación de los expedientes por responsabilidad patrimonial, mientras que en la

Comunidad de Madrid fue de nuevo la demora en adjudicar los servicios reconocidos en el programa individual de atención (PIA) el asunto más denunciado por los ciudadanos.

Las recientes modificaciones normativas aprobadas en Canarias y en Andalucía (Decreto-ley de Canarias 3/2023, de 23 de marzo, por el que se aprueban las condiciones y las cuantías máximas de las prestaciones económicas vinculada al servicio y la de cuidados en el entorno familiar y de apoyo a personas cuidadoras no profesionales, y Decreto-ley de Andalucía 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa), han propiciado más generalizadamente el reconocimiento de prestaciones económicas vinculadas al servicio reconocido en los programas individuales de atención, ante la insuficiencia de recursos públicos y concertados en estas administraciones. A raíz de ello, se comenzaron a recibir más quejas relacionadas con la incorporación de las personas beneficiarias a las listas de espera o de acceso a los servicios.

Relacionado también con la insuficiencia de servicios públicos y concertados para atender a las personas reconocidas en situación de dependencia con PIA aprobado, el Defensor del Pueblo formuló a la Comunidad de Madrid el [Recordatorio del deber legal](#) que tiene de consignar crédito suficiente en sus presupuestos para hacer efectivos los derechos reconocidos.

De igual manera esta institución realizó actuaciones con varias comunidades autónomas relacionadas con la gestión de las listas de acceso a los servicios, el orden de prioridad de acceso a los servicios disponibles y el derecho de la persona interesada a conocer la posición que ocupa en esas listas y su evolución, así como la publicidad de determinados datos de forma abierta para cualquier ciudadano. Formuló [Recomendaciones](#) en este sentido a la Comunidad de Madrid y a la Xunta de Galicia.

Continuidad de la acción protectora del sistema de la dependencia

El Defensor del Pueblo viene insistiendo, a lo largo de los años, en que cuando la Administración se demora en resolver las solicitudes de modificación del programa individual de atención (PIA), con la aprobación de un nuevo servicio o prestación más adecuado al grado de dependencia actual que presenta la persona, deben retrotraerse los efectos de la resolución al momento anterior más ajustado para garantizar que no se interrumpe la acción protectora del sistema.

Esto es crucial en casos de agravamiento de la situación de una persona dependiente, que puede necesitar urgentemente un servicio residencial o de centro de día, cuya aprobación puede tardar meses.

El Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, de la Junta de Andalucía no contiene una previsión legal que permita demorar a la fecha de la resolución del PIA los efectos iniciales de la revisión.

La Región de Murcia, por su parte, aprobó la Ley 3/2024, de 11 de noviembre, que modifica el Decreto 74/2011, de 20 de mayo. Aunque no se modificó el artículo 17 de aquel decreto, que es el precepto que la Administración aplica para demorar a la fecha de la resolución los efectos iniciales de la modificación del PIA, sí se modificó el artículo 20, aludiendo a la efectividad de las revisiones.

Modificación de la Ley reguladora de la jurisdicción social

Resulta importante tener en cuenta que en 2024 se completó la actuación iniciada en 2015 en la que se examinaba la atribución a la jurisdicción social de los litigios sobre el reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). El Real Decreto-ley 6/2023 modificó la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, para incluir estos litigios, con efectos desde marzo de 2024. Las comunidades autónomas deben adaptar sus procedimientos para permitir el acceso de los ciudadanos a la jurisdicción social en estos casos.

10.5 SITUACIONES DE NECESIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Las cuestiones referidas a la gestión y tramitación del ingreso mínimo vital son tratadas en el epígrafe 9.5 de la sección III del presente informe, dedicado a las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

10.5.1 Rentas autonómicas de inclusión social

Demoras excesivas en la tramitación de rentas mínimas autonómicas

En Andalucía finalmente se adoptaron medidas para la resolución de las solicitudes de renta mínima de inserción social en plazo. Sin embargo, la resolución de los recursos de alzada puede llegar a demorarse dos años.

El Defensor del Pueblo recibió quejas, igualmente, sobre el retraso en la resolución de solicitudes de renta canaria de ciudadanos que, siendo el plazo previsto de tres meses, se encontraban con que un año y medio después no habían sido resueltas. Lo mismo ocurría en relación con la renta valenciana de inclusión.

Regulación y gestión de las prestaciones

El Decreto-ley de Andalucía 14/2022, de 20 de diciembre, que, entre otras cuestiones, adopta medidas de carácter extraordinario y urgente en materia de renta mínima de inserción social, establece como requisito de acceso para las solicitudes iniciales y de

ampliación de la renta mínima de inserción, en su modalidad ordinaria, aportar la resolución expresa denegatoria del ingreso mínimo vital dictada en el mismo ejercicio corriente de presentación de la solicitud de renta mínima.

Hay que tener en cuenta que el plazo establecido para la resolución de solicitudes de ingreso mínimo vital es de seis meses, a los que hay que añadir los retrasos que se siguen produciendo en la gestión de esa prestación estatal. Tener que esperar a la resolución de ese expediente conlleva dejar de percibir la prestación autonómica durante todo ese tiempo. Además, todos los requisitos se han de cumplir en el momento de presentación de la solicitud, durante todo el procedimiento de tramitación y mantenerse mientras se esté percibiendo la renta mínima de inserción social.

Por este motivo, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía](#) para que se procediese a la suspensión de la resolución del procedimiento de ampliación de la renta mínima hasta que se aporte por los interesados la correspondiente resolución denegatoria del ingreso mínimo vital, siempre que se acreditase que se está tramitando. Esto supondría poder percibir los correspondientes atrasos llegado el momento. La Recomendación no fue aceptada.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo recibió varias quejas por las demoras, en el Principado de Asturias, en la gestión del salario social básico, que puede llegar a tardar en resolverse cinco años y a tener una deuda de hasta 40.000 euros por acumulación de cuantías cobradas indebidamente. La consejería competente indicó que estos retrasos se debían a la falta de medios personales y tecnológicos para poder asumir el volumen existente de solicitudes recibidas.

10.5.2 Ayudas sociales municipales y lucha contra el sinhogarismo

Cada año, el Defensor del Pueblo tramita alrededor de un centenar de quejas con diferentes ayuntamientos de todo el Estado, interesando conocer las circunstancias en que se encuentran algunas de las personas que se dirigen a la institución. Se trata de personas en grave situación de dificultad social que han podido recibir una respuesta inadecuada por parte de los servicios sociales o que siguen pendientes de acceder a ayudas o servicios de emergencia para subvenir a sus necesidades más perentorias, como alimentos o alojamiento.

Entre otros asuntos, en 2024, algunas de esas actuaciones se dirigieron a conocer la red de protección y recursos existentes en algunos municipios para asistir a las personas sin hogar y en situación de calle. Así, el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife describió las capacidades del Instituto Municipal de Atención Social, que dispone de 126 plazas en diferentes modalidades de alojamiento y de las unidades móviles de intervención en calle para las personas que pernoctan a la intemperie o en

asentamientos de infraviviendas. Indicó también que mantiene suscritos convenios específicos para la atención de determinados colectivos, como los relativos a iniciativas para jóvenes y acciones englobadas en la priorización de soluciones estables de alojamiento.

El Ayuntamiento de Madrid, por su parte, facilitó información sobre el procedimiento de acceso a la red municipal de atención a las personas sin hogar, que parte de la valoración a cargo del servicio Madrid en Calle, compuesto por los equipos de Puerta Única de Entrada (PUE) y de Calle. Como resultado de esa valoración se determina lo más adecuado para la situación de cada persona y el servicio actúa además de nexo con otros servicios comunitarios del municipio de Madrid.

El ayuntamiento de la capital concretó que cuenta con convenios con entidades del tercer sector dirigidos a complementar la atención de los recursos municipales en el ámbito de las personas en situación de sinhogarismo. Aunque la Administración municipal puso de relieve que la gestión de dicho recurso es exclusiva de la entidad privada responsable del proyecto, a la que se destina una subvención nominativa. Los medios municipales no intervienen en las decisiones acerca de las personas que deben acceder a uno u otro recurso asistencial.

Al hilo de esta respuesta, desde una perspectiva más ampliada, cabe recordar que, en el ámbito de la asistencia social, la puesta a disposición de recursos para atender a las personas en situación emergencia social y de calle está especialmente condicionada, como es sabido, a las capacidades y recursos públicos disponibles- El ordenamiento jurídico no contempla un derecho subjetivo de esas personas a recibir una u otra concreta prestación pública. Tradicionalmente las administraciones acuden a los servicios que ofrecen las entidades de la sociedad civil sin ánimo de lucro para cubrir las necesidades de estas personas, mediante la fórmula de contratos, ayudas o subvenciones directas para dichas entidades. Esa alternativa, que habría de ser complementaria, se convierte en muchos casos en mayoritaria.

Siendo esto así, lo cierto es que, progresivamente, el marco del derecho a la protección social, como obligación positiva de los poderes públicos, viene ensanchándose y el Estado en su conjunto viene adquiriendo mayores compromisos, por la Constitución y por la ratificación de los diferentes tratados internacionales en materia de derechos humanos (últimamente, la Carta Social Europea revisada). En esta evolución doctrinal, y a partir de la tramitación de las quejas relacionadas en este ámbito, el Defensor del Pueblo no aprecia que las administraciones competentes estén reforzando debidamente los servicios sociales de atención primaria, al menos a la altura de las necesidades que presentan muchos ciudadanos, particularmente en las principales ciudades. Es insuficiente seguir confiando, mayoritariamente, en la generosidad y hasta la eficacia de las intervenciones sociales altruistas para dar respuesta a los problemas

de las personas que, por muy diversas circunstancias, tropiezan en la marginalidad del sistema, quedando sin hogar y sin un horizonte de recuperar unas condiciones de vida más dignas.

Las nuevas leyes de servicios sociales aprobadas en los últimos años en varias comunidades autónomas apuestan, desde una perspectiva actualizada de la justicia social, por ese refuerzo de los servicios de atención primaria y una mayor responsabilización de las administraciones públicas, que necesariamente ha de pasar por una mayor inversión y dotación de recursos. Las actuaciones del Defensor del Pueblo habrán de dirigirse, por tanto, a comprobar cómo las entidades locales y las administraciones autonómicas aplican correctamente esas nuevas previsiones y ese marco ampliado de interpretación de los derechos sociales, también para las personas sin hogar.

La emisión de certificados de vulnerabilidad social

El Defensor del Pueblo solicitó al Ayuntamiento de Madrid información sobre los criterios seguidos por parte de los servicios sociales para aprobar o denegar la elaboración del certificado de vulnerabilidad, así como su marco regulatorio.

Actuaciones similares se siguieron con otras administraciones locales, dado que este instrumento se ha convertido en requisito esencial en procedimientos relacionados con ayudas sociales, protección frente a desahucios o bonificaciones en servicios básicos. También condicionan el acceso a programas específicos dirigidos a colectivos en riesgo, como mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad, inmigrantes o familias monoparentales.

11 POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA

Los problemas que se expusieron en los informes anuales de los dos años precedentes continuaron produciéndose en 2024. Las quejas recibidas, tal y como se ha expuesto en la sección II correspondiente a los temas destacados, reflejan las grandes dificultades que encuentran amplias capas de la población para satisfacer su necesidad de vivienda. La situación se repite desde hace años en todas las comunidades autónomas y en los ayuntamientos de ciudades medias y grandes, pero es más intensa en aquellas con más población y turismo, y afecta en especial a los jóvenes y a las personas con menos ingresos, aunque también a los trabajadores desplazados y a las personas y unidades familiares con ingresos medios.

A los elevados precios de compra y alquiler se une el reducido tamaño del parque de vivienda protegida y de vivienda social, de modo que esas personas tampoco pueden acceder a este tipo de vivienda en plazos razonables a través de los procedimientos establecidos en las comunidades autónomas y en los municipios. En paralelo, las ayudas destinadas a sufragar el alquiler de la vivienda llegan a sus beneficiarios con meses de retraso y los fondos asignados no cubren el total de las solicitudes que cumplen los requisitos establecidos.

En un Estado social y democrático de Derecho no se puede obviar que el acceso a una vivienda en condiciones asequibles constituye, además de una necesidad básica de las personas, un derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución que los poderes públicos deben hacer efectivo.

Por ello, las Administraciones públicas, cada una en el ámbito de sus respectivas funciones y competencias, han de actuar con la mayor determinación en la promoción de las condiciones necesarias y en la adopción de las normas pertinentes para hacer realidad el derecho a disfrutar de un vivienda digna y adecuada.

11.1 ALTERNATIVA HABITACIONAL ANTE DESAHUCIOS

En conexión con la dificultad existente de acceso y mantenimiento de la vivienda, todos los años un número considerable de personas y familias expone al Defensor del Pueblo que van a ser objeto de un desahucio judicial de su vivienda habitual. Suelen constituir unidades familiares vulnerables, de las que forman parte menores de edad, que no disponen de ingresos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado y que carecen de alternativa habitacional.

Como es sabido, el Defensor del Pueblo, de conformidad con el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige, no puede intervenir respecto al procedimiento judicial en el que se decide el desahucio. Ello se debe al imprescindible

respeto a la independencia y a la potestad jurisdiccional de los jueces y tribunales, que implica que están sujetos únicamente al imperio de la ley y que, una vez sometido un asunto a su control, les corresponde en exclusiva juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117, apartados 1 y 3, de la Constitución).

Lo que sí puede hacer el Defensor del Pueblo es verificar que las administraciones municipales y autonómicas, en el ejercicio de sus competencias en materia social y de vivienda, atienden la necesidad urgente de alojamiento y ofrecen a las personas y familias afectadas una alternativa habitacional. Por ello, cuando la institución recibe una queja en la que se traslada este problema, y resulta procedente, se inician actuaciones con las administraciones correspondientes.

El Defensor del Pueblo, además, orienta a las personas afectadas sobre las diferentes alternativas y recursos existentes y, en el caso de que no lo hayan hecho aún —lo que suele ser lo más habitual—, les dirige a los organismos competentes municipales para que soliciten de forma adecuada una alternativa habitacional. También les aconseja que presenten ante el organismo competente de la comunidad autónoma la correspondiente solicitud de adjudicación de vivienda por el procedimiento excepcional destinado a atender situaciones de emergencia social. En general, el Defensor del Pueblo detecta que las familias carecen de información sobre los recursos y servicios de su localidad a los que pueden acudir, lo cual genera episodios de alarma ocasionados por la incertidumbre de no saber dónde podrán alojarse tras el lanzamiento.

Las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo en este sentido se incrementaron en 2024, año en el que se registró un total de 102 actuaciones en asuntos de esta naturaleza, frente a las 60 del año 2023.

Cabe destacar que en tales actuaciones el Defensor del Pueblo constata que las administraciones locales, una vez tienen conocimiento del problema, intervienen activamente con estas familias, bien sea mediante la asignación de recursos residenciales de carácter temporal (viviendas de emergencia residencial, viviendas compartidas, centros de acogida, habitaciones de hoteles, etc.), bien sea mediante la asignación de recursos económicos para el pago de alojamientos y para atender necesidades básicas.

No obstante, el Defensor del Pueblo debe hacer hincapié una vez más en que la escasez de vivienda pública destinada a atender este tipo de situaciones de emergencia social, así como los tiempos excesivos en que incurren las administraciones para adjudicar una vivienda en estas situaciones, pueden suponer que las personas afectadas deban solicitar a los ayuntamientos prórrogas sucesivas de su estancia en los recursos residenciales temporales de urgencia que les han ofrecido, o que pasen de un recurso a otro cuando superan los tiempos máximos, o que necesiten durante prolongados

períodos de tiempo ayudas económicas de emergencia para enfrentar al pago de alternativas habitacionales o alquileres.

Suspensión extraordinaria de los desahucios

En relación con todo lo expuesto, y con los elevados precios de la vivienda, así como con la escasez de vivienda protegida y social, el Defensor del Pueblo recibe en ocasiones quejas de propietarios y arrendadores que manifiestan su disconformidad con la regulación legal existente desde 2020 —introducida a través de sucesivos decretos leyes— relativa a la posibilidad de que, en determinados supuestos de vulnerabilidad económica del inquilino o del ocupante sin título, el juez pueda suspender los desahucios y lanzamientos de vivienda habitual, por impago de la renta del alquiler o por la entrada y permanencia en la vivienda sin título habilitante.

Esta institución no es ajena a la preocupación que manifiestan estas personas y les comunica que la facultad está atribuida por la norma legal al juez, siempre previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, apreciando las situaciones de vulnerabilidad que pudieran concurrir (también en la parte que insta el desahucio) y tras solicitar informe a los servicios sociales competentes. De esta forma, no todos los inquilinos ni todas las personas que residen sin título en una vivienda pueden acogerse a la suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento.

Para que la suspensión extraordinaria de los desahucios opere en los juicios que versen sobre reclamaciones de renta o cantidades o sobre la expiración del plazo de duración de los contratos de arrendamiento, el inquilino deberá acreditar que se encuentra en alguna de las situaciones de vulnerabilidad económica estrictamente detalladas en la norma. En concreto, deberá demostrar que ha pasado a estar en situación de desempleo, o en expediente de regulación temporal de empleo (ERTE), o que ha reducido su jornada por motivo de cuidados, en caso de ser empresario, u otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos, y que por ello el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar sea inferior al límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), límite que aumenta por cada hijo a cargo, y también si la unidad familiar es monoparental, o si algún miembro de la unidad familiar es persona mayor de 65 años, persona con discapacidad, se encuentra en situación de dependencia o en situación de incapacidad laboral.

Además de reunir estos requisitos, deberá acreditar que la renta arrendaticia, más los gastos y suministros básicos, resulte superior o igual al 35 % de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.

El propietario o arrendador que insta el desahucio o lanzamiento podrá también acreditar ante el juzgado, por los mismos medios, encontrarse igualmente en la situación

de vulnerabilidad económica descrita o en riesgo de situarse en ella, en caso de que se adopte la medida de suspensión del lanzamiento.

En los supuestos de los ocupantes sin título, solo cabe la suspensión cuando se trate de viviendas que pertenezcan a personas jurídicas o a personas físicas titulares de más de diez viviendas. Además, quien habite la vivienda sin título habrá de ser una persona dependiente, víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, alguna persona dependiente o menor de edad. En todo caso, la persona o personas ocupantes deberán acreditar, además, que se encuentran en alguna de las situaciones de vulnerabilidad económica descritas en la norma legal. A lo anterior se añade que el juez ha de tomar la decisión, previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, y teniendo en cuenta, entre otras que procedan, las circunstancias relativas a si la entrada o permanencia en el inmueble está motivada por una situación de extrema necesidad, y las relativas a la cooperación de los habitantes de la vivienda con las autoridades competentes en la búsqueda de soluciones para una alternativa habitacional que garantizara su derecho a una vivienda digna.

En ningún caso podrá judicialmente suspenderse un desahucio o lanzamiento si la entrada o permanencia en la vivienda ha tenido lugar en un inmueble propiedad de una persona física en el que esta tenga su domicilio habitual o segunda residencia debidamente acreditada, sin perjuicio del número de viviendas de las que sea propietario. Tampoco cuando se haya producido en un inmueble cedido a una persona física que tuviere en él su domicilio habitual o segunda residencia. Ni cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas. Ni cuando existan indicios racionales de que la vivienda se esté utilizando para la realización de actividades ilícitas. Ni tampoco cuando la entrada o permanencia se haya producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social y ya se hubiera asignado la vivienda por parte de la Administración o entidad que la gestione.

Debe además subrayarse, y esta circunstancia resulta muy relevante en relación con el derecho de propiedad, que los propietarios y los arrendadores afectados por la suspensión extraordinaria del desahucio o del lanzamiento tienen derecho a una compensación económica equivalente a las rentas del alquiler dejadas de percibir.

A su vez, los propietarios de las viviendas afectadas por una suspensión de un lanzamiento de ocupantes sin título —lo que solo podrá suceder si son titulares de más de diez viviendas— también tienen derecho a una compensación siempre que acrediten que la suspensión del lanzamiento les haya ocasionado perjuicio económico al encontrarse la vivienda ofertada en venta o arrendamiento con anterioridad a la entrada en el inmueble.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya sobre esta regulación legal. Así, en sus sentencias 9/2023, 15/2023 y 7/2024, ha considerado que la regulación legal descrita no vulnera derechos constitucionales. El Alto Tribunal ha reconocido que la previsión legal referida supone una modulación de la forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que compone el contenido del derecho de propiedad de la vivienda, en concreto respecto a la posesión y capacidad de disposición del bien inmueble, en determinados casos de vulnerabilidad económica de la parte demandada. Pero considera que es una medida de alcance limitado en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal. Una medida que no afecta a todos los arrendadores o propietarios ni ampara todas las situaciones de impago de la renta del alquiler o de entrada y permanencia en la vivienda sin título habilitante, sino que se aplica solo en determinados supuestos y circunstancias, durante un período de tiempo determinado, y cuya aplicación no es automática, sino que ha de ser adoptada por el juez, previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto. Por tales motivos, concluye que la medida incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición del bien inmueble, que tal incidencia es objeto de compensación económica y que persigue un fin constitucionalmente legítimo.

A fecha de redacción de este informe, siempre compensando a los propietarios, el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, convalidado con el respaldo de la casi totalidad de los grupos parlamentarios, ha extendido hasta el 31 de diciembre de 2025 la posibilidad de evitar determinados desahucios y lanzamientos en supuestos de vulnerabilidad económica.

A juicio del Defensor del Pueblo, en la búsqueda de soluciones que sirvan para revertir estos problemas y lograr una situación en la que las medidas de suspensión de los desahucios y lanzamientos no resultaran necesarias, es preciso tener en cuenta que estas situaciones no pueden comprenderse en todo su alcance y complejidad sin tener en cuenta su estrecha conexión con el grave problema ya expuesto sobre la dificultad que enfrentan amplios grupos de población para acceder a la vivienda debido a los elevados precios de compra y alquiler.

Por esta razón, teniendo en cuenta el conjunto de derechos y problemas concurrentes, el Defensor del Pueblo no puede dejar de insistir, como ya ha hecho en la sección II de este informe y al comienzo de este apartado, en que es imprescindible un aumento significativo de la oferta de vivienda pública en alquiler, de modo que se dé una respuesta eficaz a las necesidades sociales existentes en este ámbito. Cabe además aconsejar que las viviendas públicas protegidas se destinen al alquiler frente a la compra y se sujeten a un régimen de protección permanente. Es asimismo necesario el mantenimiento y la mejora de los programas de ayudas al pago del alquiler y, ante el incremento sostenido de los precios del alquiler, las Administraciones públicas deberían

procurar utilizar las herramientas que contiene la vigente Ley de Vivienda 12/2023, de 24 de mayo.

Otras situaciones de entrada y permanencia en viviendas

Sin perjuicio de lo anterior, por lo que respecta a otras situaciones distintas a las de vulnerabilidad económica del inquilino u ocupante sin título, y en especial en lo que se refiere a usurpaciones de viviendas, los comportamientos ilícitos no surgen ahora. A raíz de actuaciones, entre otras instancias, del Defensor del Pueblo, se promulgó la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, con relación a la ocupación ilegal de viviendas.

Distingue con acierto la mencionada ley dos situaciones completamente distintas. La primera es la relativa a la existencia de un «considerable número de desahucios de personas y familias en sobrevenida situación de vulnerabilidad económica y de exclusión residencial». Según el párrafo primero del preámbulo, se trata de un problema social de primera magnitud, como lo es dar satisfacción al derecho a la vivienda.

Y la segunda es la relativa a que «de forma casi simultánea, y en la mayor parte de los casos sin que exista relación alguna con situaciones de extrema necesidad, han aparecido también fenómenos de ocupación ilegal premeditada, con finalidad lucrativa, que, aprovechando de forma muy reprochable la situación de necesidad de personas y familias vulnerables, se han amparado en la alta sensibilidad social sobre su problema para disfrazar actuaciones ilegales por motivaciones diversas, pocas veces respondiendo a la extrema necesidad. Incluso, se han llegado a ocupar ilegalmente viviendas de alquiler social de personas en situación económica muy precaria o propiedad de ancianos con pocos recursos y, para abandonarlas, se les ha exigido el pago de cantidades a cambio de un techo inmediato, o se ha extorsionado al propietario o poseedor legítimo de la vivienda para obtener una compensación económica como condición para recuperar la vivienda de su propiedad o que legítimamente venía poseyendo» (párrafo segundo del preámbulo).

Esta institución considera que, al mismo tiempo que hay que proteger a las personas en situación de vulnerabilidad económica (situación que pueden sufrir los inquilinos, los ocupantes sin título y los propietarios de viviendas), deben rechazarse y combatirse conductas ilícitas como las descritas en el preámbulo citado. Tal es el propósito de las modificaciones de la Ley 5/2018 que, al mismo tiempo que introducen a los servicios sociales en el proceso civil de ejecución para que puedan ser atendidas situaciones que lo merecen, dotan de instrumentos procesales más eficaces a los propietarios de viviendas para conseguir su recuperación.

En los casos a que se refería el párrafo segundo del preámbulo citado, el Defensor del Pueblo considera que la eficacia de la Justicia es absolutamente fundamental. Es

claro que el diseño de procedimientos en teoría ágiles y eficaces, y por tanto suficientes para combatir fenómenos anómalos de ocupación de viviendas (como es el caso del interdicto de recobrar la posesión para una recuperación inmediata de la vivienda ocupada ilegalmente previsto en el artículo 250.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, mediante el procedimiento desarrollado en los artículos 437, 441 y 444 de la misma, tras la reforma de 2018) no puede alcanzar los objetivos pretendidos si la Justicia carece de los medios personales y materiales suficientes.

Por esta razón, el Defensor del Pueblo todos los años dedica buena parte de su actividad a impulsar una mayor y mejor dotación de medios para la Justicia, tal y como se recoge en el capítulo 1.2 de esta sección.

11.2 ADJUDICACIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA PROTEGIDA Y SOCIAL

Algunos aspectos relevantes de los procedimientos de adjudicación de vivienda pública en España, como uno de los ejes de la política social de vivienda, en relación con el exiguo parque de vivienda pública y social, y el problema de acceso a la vivienda en España, han sido tratados entre los temas destacados de la sección II de este informe anual.

Por este motivo, en conexión con lo allí expuesto, basta con insistir en este apartado en que el principal problema detectado sigue siendo el insuficiente número de viviendas de protección pública existente para atender la necesidad de vivienda de la ciudadanía. Lo que tiene como consecuencia que los registros de demandantes de vivienda pública cuenten en ocasiones con miles de personas inscritas que, pese a cumplir los requisitos que establecen las normas para ser adjudicatarias de una vivienda, permanecen en lista de espera prolongados lapsos de tiempo, varios años incluso.

Resulta especialmente grave que las Administraciones públicas no cuenten con viviendas suficientes para solventar, siquiera, situaciones de emergencia social que padecen las personas y familias vulnerables.

Cabe añadir que, ante el reducido número de viviendas de protección pública, resulta de vital importancia que, cuando se abre un proceso de adjudicación, este se realice con la mayor transparencia y eficacia. Sin embargo, esta institución ha recibido quejas que exponían problemas y fallos en el proceso de presentación de solicitudes en el marco del Plan Vive de la Comunidad de Madrid.

Este plan abarca viviendas de protección pública en régimen de alquiler asequible, promovidas y construidas por empresas privadas al amparo de una concesión demanial en suelos de redes supramunicipales, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con el procedimiento establecido de asignación de las viviendas construidas, las personas interesadas, una

vez abierto el plazo para ello, deben dirigir al concesionario su solicitud de inscripción en la lista correspondiente a una determinada parcela, con indicación del cupo o de los cupos de pertenencia.

Tal y como confirmó la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, durante el plazo de presentación de las solicitudes se saturó la plataforma electrónica habilitada al efecto a causa del elevado número de peticiones recibidas lo que imposibilitó durante horas su acceso. Además, las personas solicitantes desconocían si se habían registrado correctamente sus solicitudes, pues en el comprobante de la solicitud aparecían datos de otras personas. Es relevante tener en cuenta que la inscripción en la lista se efectúa por orden cronológico de presentación de solicitudes.

Tanto el bloqueo de la plataforma como la superación de las expectativas previstas respecto al número de accesos por vía electrónica fueron confirmados por la consejería competente, de lo que se deriva sin dificultad que la planificación y la gestión del registro de solicitudes no fue dimensionada correctamente por la empresa concesionaria.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo dirigió tres [Sugerencias a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid](#) para que, en primer lugar, exigiera a las empresas concesionarias de los terrenos del Plan Vive que estimen y dimensionen adecuadamente el volumen de accesos a la plataforma web de registro de solicitudes que va a implicar cada convocatoria. En segundo lugar, para que, en función de los resultados obtenidos, las empresas doten a las plataformas web de los recursos técnicos suficientes con el fin de que se preste el servicio de registro de solicitudes de forma adecuada y sin interrupciones. Y en tercer lugar, para que en futuras convocatorias se contemple la posibilidad de valorar la habilitación de métodos alternativos al electrónico para la presentación de solicitudes.

11.3 AYUDAS Y SUBVENCIONES EN MATERIA DE VIVIENDA

Bono Alquiler Joven

Un elevado número de personas comunicaron al Defensor del Pueblo que sus solicitudes de la ayuda denominada Bono Alquiler Joven no habían sido resueltas. A pesar de que cumplían todos los requisitos exigidos en la convocatoria, sus expedientes no aparecían en ningún listado de los publicados. Además, las personas interesadas desconocían el estado de tramitación de su solicitud o si existía alguna incidencia que impedía su tramitación, dado que no habían recibido ningún tipo de información al respecto. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento es de tres a seis meses (dependiendo de la comunidad autónoma), a contar desde el día siguiente al de la presentación de la solicitud en el registro de la Administración.

Las administraciones contestaron que los solicitantes no habían resultado beneficiarios de la ayuda por el agotamiento del crédito disponible y que las solicitudes no habían sido aún resueltas expresamente debido al volumen de expedientes.

Destaca el caso de la Comunidad de Madrid, que suspendió la tramitación de los expedientes —tras valorar la documentación aportada por los solicitantes— debido al agotamiento del crédito, a la espera de poder retomarla con la publicación de una nueva orden de la consejería, declarando el crédito disponible en el caso de que el importe global destinado a estas ayudas fuera ampliado. A juicio de esta institución, esta decisión, cuya finalidad resulta razonable, debe notificarse a los solicitantes afectados a través de las vías que autoriza la ley.

El notable retraso en la resolución de estas ayudas —más de un año— dio lugar a la formulación de Recordatorios de deberes legales a las consejerías competentes de las comunidades autónomas de [Andalucía](#), [Aragón](#), [Canarias](#), [Castilla y León](#), [Galicia](#), [Madrid](#) y [Murcia](#), para que dictasen y notificasen en tiempo y forma la resolución expresa y motivada en el procedimiento de concesión de la ayuda al Bono Alquiler Joven y para que acomodasen su actuación administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad. En el mismo sentido fue formulada una [Sugerencia a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de Andalucía](#).

Otro importante bloque de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo se refirió a la demora en el pago de las ayudas ya reconocidas. Esta institución detectó retrasos en su abono en Asturias, Andalucía y Madrid. De las comunicaciones recibidas se desprendía que los expedientes se encontraban pendientes de fiscalización previa por el órgano interventor. Las consejerías competentes indicaron que la complejidad del procedimiento y el incremento de la carga de trabajo que estas ayudas suponen para las intervenciones delegadas eran las causas de la dilación en el pago.

El Defensor del Pueblo ha de insistir en que la dificultad en el acceso a la vivienda afecta de manera especial a los jóvenes y a su emancipación, y en que los recursos destinados a las ayudas al alquiler dirigidos a este colectivo de personas parecen no ser suficientes para cubrir las necesidades reales, como demuestra la cantidad de solicitudes que, cumpliendo los requisitos, quedan fuera de las convocatorias debido al agotamiento del crédito disponible.

Esta institución debe asimismo reiterar que es precisa una gestión diligente de estas ayudas. El fomento del acceso y mantenimiento de la vivienda en régimen de alquiler, dada la dificultad que supone para muchos ciudadanos enfrentar el gasto ordinario que este implica, y en particular para grupos como el de los jóvenes, exige una gestión rápida y eficaz de las ayudas dirigidas a tal fin.

Ayudas para obras de mejora de la eficiencia energética en viviendas y edificios

El Defensor del Pueblo recibió también numerosas quejas en las que se indicaban retrasos prolongados en la resolución de las solicitudes de ayudas para obras o actuaciones de mejora de la eficiencia energética en edificios y en viviendas, previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre) y convocadas por la Comunidad de Madrid (Orden 1429/2022, de 27 de mayo).

La Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, perteneciente a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en la comunicación enviada al Defensor del Pueblo, reconoció que se estaban produciendo retrasos en la tramitación de estas ayudas debido al gran número de solicitudes recibidas.

El Defensor del Pueblo comprende que la tramitación de las ayudas exige la comprobación de que la actuación es subvencionable y del cumplimiento de los requisitos mediante la revisión de la documentación exigida, todo ello en miles de solicitudes, pero considera que es preciso tener también presente la situación de las personas solicitantes y sus expectativas, así como que los retrasos superan ampliamente el plazo de tres meses del que dispone la Administración para resolver y notificar la resolución.

Este retraso pone de manifiesto que no se evaluó de manera correcta la repercusión que podría tener la convocatoria ni la incidencia que el volumen de solicitudes podría ocasionar en su gestión administrativa ordinaria, a fin de dotar al departamento competente de los recursos necesarios para llevarla a cabo con rapidez y eficacia.

Por todo ello, y a fin de agilizar la tramitación de las ayudas destinadas a las obras de mejora energética en edificios y viviendas, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras](#) para que se destinaran los medios necesarios en orden a resolver, a la mayor brevedad, todas las solicitudes presentadas.

Ayudas para la mejora de la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas en viviendas protegidas

Preocupa al Defensor del Pueblo que las personas con discapacidad, debido a una situación de movilidad reducida, deban renunciar a una vivienda de protección pública porque no pueden acceder a ayudas para adaptarla a sus necesidades.

En los procedimientos públicos de adjudicación de viviendas adaptadas, el adjudicatario no tiene capacidad de elección respecto a la vivienda que se le ofrece, por lo que su aceptación o rechazo va a depender de que la vivienda reúna o no las concretas adaptaciones que la persona necesita.

En principio, las viviendas protegidas adaptadas para personas con movilidad reducida reúnen las características que establece el Código Técnico de la Edificación y el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de la Comunidad de Madrid (Decreto 13/2007, de 15 de marzo). Sin embargo, dado que la discapacidad es diversa y que su grado de impacto en la vida de las personas es dispar, la adaptación que presentan esas viviendas puede no ser suficiente en aquellos casos en los que los adjudicatarios, debido a sus concretas circunstancias, para poder desarrollar las actividades de la vida diaria, precisan de adaptaciones adicionales específicas con carácter previo a residir en la vivienda.

Las personas adjudicatarias pueden hacer por sí mismas obras de mejora en una vivienda protegida en régimen de alquiler, con el fin de adaptarla a sus necesidades. Sin embargo, es probable que el coste de dichas obras no les resulte asumible, teniendo en cuenta que para ser adjudicatarias han debido acreditar ingresos económicos inferiores a 3,5 veces el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) ponderado por unidad familiar o convivencial.

Ante este problema, la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid indicó al Defensor de Pueblo que no cuenta con ayudas específicas para sufragar los gastos de instalación de sistemas o la realización de obras de adaptación para atender a necesidades específicas de los adjudicatarios.

Por otro lado, las ayudas del Plan Adapta, que se pueden otorgar tanto a propietarios como a arrendatarios de vivienda protegida o libre, son para las viviendas en las que ya se reside y no para las que se va a habitar. En consecuencia, el problema de los nuevos adjudicatarios que precisan tener garantizada la adaptación de la vivienda a su particular situación de discapacidad antes de aceptarla y residir en ella no puede resolverse con las ayudas del Plan Adapta. En cuanto a la Ordenanza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Madrid, ella recoge únicamente ayudas de emergencia social y temporales de especial necesidad para «pequeñas reparaciones de vivienda habitual por situaciones sobrevenidas y ayudas técnicas consistentes en adaptaciones geriátricas o similares».

En suma, la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid carece de un procedimiento que permita la adecuación adicional de sus viviendas a las discapacidades más limitantes, y el Ayuntamiento de Madrid no dispone de una línea de ayudas a la que puedan acceder los nuevos adjudicatarios cuando requieren de obras o instalaciones complementarias que permitan su máxima autonomía e independencia y el desarrollo de sus actividades diarias.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia al Ayuntamiento de Madrid](#) para que estudiara la posibilidad de establecer líneas de ayuda con esa finalidad. La Sugerencia fue aceptada por el consistorio, que comunicó que procedería a revisar las bases de la convocatoria del Plan Adapta 2024, con vistas a la que se publicará en 2025, con el objetivo de articular algún procedimiento que pudiera dar respuesta a la situación planteada, siempre en el marco de la normativa aplicable a la vivienda protegida, y de conformidad con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Regulación de convocatorias de ayudas municipales para la mejora de la accesibilidad. Instalación de ascensor

Merecen destacarse las actuaciones llevadas a cabo con el Ayuntamiento de Leganés (Madrid), con motivo de una queja presentada por una comunidad de propietarios que había solicitado una subvención municipal para la instalación de un ascensor y manifestaba que no había sido resuelta ocho meses después.

El ayuntamiento consideró que no procedía dictar una resolución de beneficiarios en el procedimiento de concurrencia competitiva para la concesión de subvenciones destinadas a la conservación, mejora de la accesibilidad y eficiencia energética en edificios residenciales, al no haberse agotado el crédito disponible. En efecto, la convocatoria establece que el plazo de presentación de solicitudes finaliza en el momento en que se agote el crédito disponible. Y las bases reguladoras, por su parte, establecen que serán subvencionables las actuaciones solicitadas desde el día siguiente a la publicación de la convocatoria hasta el momento en el que se agote el crédito disponible.

Ello supone la introducción en la regulación municipal de una indeterminación en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes que comporta la demora en la tramitación del procedimiento y, por ende, en el pago de los fondos a las personas que tienen derecho a la subvención, así como el incumplimiento del plazo máximo de resolución del procedimiento, fijado también en las bases de la ayuda, que es de seis meses desde el día siguiente de la presentación de la solicitud.

Se puede afirmar, por tanto, que el ayuntamiento erró al acordar un período de presentación de solicitudes «hasta el momento en el que se agote el crédito disponible». Dicha previsión no solo supone demorar la finalización del procedimiento, sino que, además, impide que se pueda fijar esa fecha, pues el crédito no se compromete en tanto no se dicta resolución de concesión de subvenciones. De modo que, si no comienza la instrucción del procedimiento, tras la valoración de las solicitudes presentadas, nunca podrá conocerse cuánto crédito presupuestario se ha agotado. Además, hay que tener en cuenta que el crédito presupuestario al final del ejercicio queda en fase de

autorización del gasto, de forma que no cabe su incorporación como remanente al ejercicio siguiente (artículo 47 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril).

Si el ayuntamiento deseaba tener un período de convocatoria abierto durante todo el ejercicio debió haber acudido a la modalidad de convocatoria abierta que recoge la normativa de aplicación (artículo 59 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones). Dicha modalidad permite compatibilizar el dejar abierta la convocatoria en tanto quede crédito disponible con el derecho de los solicitantes a obtener la resolución de concesión o de denegación de la subvención en plazo. Así, en esta modalidad se acuerda de forma simultánea la realización de varios procedimientos de selección sucesivos a lo largo de un ejercicio presupuestario, para una misma línea de subvención.

Por ello, el Defensor del Pueblo, a los efectos de poder seguir con la tramitación del procedimiento ya iniciado y poderlo finalizar, consideró imprescindible modificar las bases reguladoras y la convocatoria de la subvención, a fin de determinar un plazo de finalización de presentación de instancias, acotando el ámbito temporal de la actividad subvencionable y fijando en la convocatoria un plazo máximo de presentación de solicitudes con un número de días determinado. Para convocatorias futuras, esta institución entendió aconsejable aprobar a inicio de año, y para todo el ejercicio presupuestario, un procedimiento de convocatoria abierta.

De acuerdo con los razonamientos expuestos, el Defensor del Pueblo dirigió dos [Recomendaciones al Ayuntamiento de Leganés](#).

Regulación de las causas de exclusión de las ayudas municipales para la rehabilitación de viviendas

La exclusión de una ciudadana como posible beneficiaria de una subvención para la rehabilitación de viviendas en las que residen personas en situación de vulnerabilidad social, convocada en régimen de concurrencia competitiva por el Ayuntamiento de Granadilla de Abona (Santa Cruz de Tenerife), fue objeto de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo. El ayuntamiento motivó la exclusión en la falta de justificación de una subvención anterior concedida a la interesada.

Esta causa de exclusión se recoge en la ordenanza general de subvenciones del municipio, pero la regulación que contiene este texto reglamentario debe compadecerse con lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo artículo 13 enumera de forma exhaustiva las distintas circunstancias que supondrían la exclusión de una persona como beneficiaria de subvenciones y autoriza a las bases generales a la reducción de dicho listado, pero no a establecer supuestos distintos de los previstos. De este modo, el ayuntamiento introdujo una causa no prevista en la normativa básica de aplicación.

Además, la interesada no estaba en ninguna situación de incumplimiento, pues si bien no justificó la subvención al no realizar la actuación subvencionada, devolvió el dinero recibido un año antes de la nueva convocatoria de la que fue excluida. Tampoco parece justificado que la ordenanza coloque en peor posición al beneficiario que devuelve voluntariamente una ayuda respecto a la persona sujeta a un procedimiento de reintegro —quien, según el texto de la ordenanza, sí puede ser beneficiaria de la subvención si está al corriente del pago del reintegro en los términos previstos en el artículo 21 del Reglamento de Subvenciones—. De acuerdo con la Ley General de Subvenciones, es el procedimiento de reintegro el hito a partir del cual procedería excluir a un solicitante que no haya justificado una subvención y no antes, máxime cuando la interesada ha devuelto voluntariamente las cuantías recibidas.

Asimismo, en la ordenanza la causa de exclusión se entiende por tiempo ilimitado, esto es, el mero hecho de que un beneficiario no haya podido justificar la concesión de una subvención en un momento dado, aunque haya devuelto el dinero concedido, habilita a la Administración a impedirle a obtener cualquier otra ayuda por tiempo indefinido.

Por tanto, a juicio del Defensor del Pueblo, la causa de exclusión recogida en la ordenanza no puede acogerse como válida por carecer de razonabilidad y de proporcionalidad.

Una cuestión distinta es que la interesada hubiera sido sancionada con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones por un plazo de tres o cinco años, en el caso de que hubiera incurrido en una infracción grave o muy grave (artículos 52 y siguientes de la Ley General de Subvenciones). Pero ello habría exigido la tramitación de un procedimiento sancionador que observara todas las garantías propias del ejercicio de la potestad sancionadora.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia al Ayuntamiento de Granadilla de Abona](#) para que reconozca a la interesada la condición de beneficiaria de las ayudas y se le conceda la subvención que proceda. También dirigió una Recomendación al ayuntamiento para que modifique la ordenanza general de subvenciones vigente en ese municipio.

12 HACIENDA PÚBLICA

12.1 TRIBUTOS DE GESTIÓN ESTATAL

12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

Imputación temporal de prestaciones por desempleo

Como ya se ha explicado en anteriores informes anuales, desde 2020 el Defensor del Pueblo ha venido realizando actuaciones ante el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social para la modificación del aplicativo de nóminas, así como el criterio aplicado a todas las personas trabajadoras, de imputar las prestaciones por desempleo devengadas en los últimos días de diciembre, en el mes de enero del año siguiente en aquellos casos en que la solicitud de la prestación por desempleo se realiza en enero.

El marco legal aplicable, concretamente el artículo 14.1 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, establece que los rendimientos del trabajo y del capital deben imputarse al período impositivo en que sean exigibles por su perceptor y no en el momento en que se perciben. Y el artículo 268 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, declara que el reconocimiento del derecho a las prestaciones nace a partir de que se produzca la situación legal de desempleo, siempre que se solicite dentro del plazo de los quince días siguientes. La solicitud requerirá la inscripción como demandante de empleo.

Es decir que, si la solicitud se realiza dentro de los quince días siguientes a la situación de desempleo, el derecho a la prestación nace en el momento en que se produce el desempleo, y esa fecha es la que debe tomarse a efectos del IRPF. Solo en el caso en que la solicitud se efectuara transcurridos los quince días señalados, la exigibilidad surgiría cuando se efectúe la solicitud por el interesado.

En su momento, el Defensor del Pueblo [recomendó a la Administración laboral](#) que procediera a rectificar el criterio, de forma que se imputaran las prestaciones por desempleo en el ejercicio en que son exigibles. La Recomendación fue aceptada, pero debido a que la modificación del sistema establecido implicaba una actuación de gran magnitud, no era posible efectuarla de forma inmediata, indicando que sería abordada en una próxima modificación.

Finalmente, en este año 2024 se recibió la comunicación de la puesta en funcionamiento del nuevo sistema aplicativo del Servicio Público de Empleo Estatal, de gestión de nóminas de las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo, por lo

que a partir de enero de 2025 la información se incluirá en el ejercicio de su imputación fiscal.

Protocolo de Actuación para Contribuyentes Suplantados (PACS)

En la campaña del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) correspondiente al ejercicio 2023, algunos contribuyentes manifestaron no reconocer como suyas varias imputaciones fiscales derivadas de juegos de azar por internet, ya que aseguraban no haber participado en esas actividades. Según explicaron, podrían haber sido víctimas de suplantación de identidad en las atribuciones trasladadas a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) por empresas de juego por internet.

Para abordar estos casos, la Agencia Tributaria, junto con la Dirección General de Ordenación del Juego, la Policía Nacional y la Guardia Civil, puso en marcha un protocolo específico: el Protocolo de Actuación para los Contribuyentes Suplantados (PACS). Conforme al citado protocolo, dicha agencia pone en conocimiento del contribuyente los datos facilitados por la mencionada dirección general y proporciona una dirección de correo electrónico para comunicarse, en caso de no reconocer aquellas actividades imputadas.

La dirección general remite el protocolo de actuación con el que acudir a la Policía Nacional o a la Guardia Civil para presentar la oportuna denuncia, incluyendo la información proporcionada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Dirección General de Ordenación del Juego. Asimismo, el contribuyente debe contactar con los operadores donde se haya producido la suplantación usando la lista de contactos que le proporciona el PACS, con copia de la denuncia para solicitar certificado de su actividad y solicitar el cierre de la cuenta usada por su suplantador, dando traslado de esta documentación a la Agencia Tributaria para que analice si la misma permite aclarar las discrepancias.

Tributación de los mutualistas

De acuerdo con la disposición transitoria segunda de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las prestaciones de jubilación o incapacidad permanente derivadas de contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social, cuyas aportaciones hayan sido realizadas con anterioridad a 1 de enero de 1999 y no hayan podido ser objeto de reducción o minoración en la base imponible del impuesto, de acuerdo con la legislación vigente en cada momento y que, por tanto, hayan tributado previamente, únicamente se integrarán en la base imponible del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en la medida en que la cuantía percibida exceda de las indicadas aportaciones realizadas a la mutualidad.

La citada disposición se aplica conforme lo establecido en las distintas sentencias del Tribunal Supremo, las últimas de 28 de febrero de 2023 y 10 de enero de 2024.

Los contribuyentes han venido presentando solicitudes de rectificación de las autoliquidaciones de los ejercicios no prescritos en las que inicialmente la Agencia Estatal de Administración Tributaria les requería la presentación de un certificado de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) o de la mutualidad en el que constasen los días cotizados.

Sin embargo, las quejas se centraban en la imposibilidad de aportar a la Agencia Tributaria dichos certificados por haber desaparecido las mutualidades y haberles indicado la tesorería que no disponía en su base de datos de información acerca de si las cotizaciones que constan para cada interesado en tales períodos fueron realizadas a una determinada mutualidad laboral. Efectivamente, la tesorería indicó al Defensor del Pueblo que únicamente puede proporcionar información de la vida laboral certificando que esos períodos constan como de alta cotizada en el sistema. Asimismo, informó de que, dado que hasta el 1 de enero de 1979 la totalidad de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia se encontraban encuadrados en una mutualidad laboral, las aportaciones a la Seguridad Social realizadas durante todos los períodos de alta en la vida laboral comprendidos entre el 1 de enero de 1967 (fecha en la que las mutualidades laborales se configuraron como entidades gestoras del sistema de la Seguridad Social) y el 31 de diciembre de 1978 (fecha en que se extinguieron y pasaron a integrarse en el Instituto Nacional de la Seguridad Social la mayor parte de ellas), fueron aportaciones realizadas a dichas mutualidades o corporaciones de derecho público, en tanto que estas eran las entidades encargadas en ese momento de la protección de los trabajadores.

Por ello, los datos de vida laboral que obran en poder de la Tesorería General de la Seguridad Social, correspondientes a ese período temporal, no pueden poner de manifiesto un encuadramiento distinto al alta en una mutualidad, por lo que los informes de vida laboral son documentos suficientes para acreditar la cotización de los interesados durante el período requerido.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a la Agencia Estatal de Administración Tributaria](#) para que diera publicidad en la página web del criterio de que no era necesario aportar en dicho procedimiento el documento de certificación de aportaciones a mutualidades laborales, así como que era suficiente aportar un certificado de vida laboral para solicitar la rectificación de las autoliquidaciones.

Dicha Recomendación fue aceptada y se procedió por parte de la agencia a publicar en su página web esta información el 21 de febrero, poniendo a su vez a disposición de

los contribuyentes, a partir del 20 de marzo de 2024, un formulario a través de internet, de solicitud de devolución para los mutualistas, en el que no es necesario aportar ningún tipo de certificado, al haberse establecido un procedimiento específico de transmisión de dicha información por parte de la agencia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la tesorería.

12.1.2 Aduanas: importaciones de bienes desde Rusia

El Defensor del Pueblo recibió numerosas quejas relativas a la imposibilidad de importar bienes procedentes de Rusia por parte de residentes en España. La legislación aduanera impide autorizar el levante de las mercancías para el régimen aduanero, que es solicitado en el caso de que las mercancías sean objeto de prohibición —artículo 194.1 del Reglamento (UE), número 952/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre, por el que se establece el código aduanero de la Unión (CAU).

Las sanciones adoptadas por la Unión Europea en el marco de la guerra con Ucrania han supuesto la prohibición de las importaciones de bienes procedentes de dicho territorio. En todos los casos se trataba de mercancías para uso personal y los ciudadanos no entendían las razones de la invalidación por parte del importador.

Los envíos estaban afectados por la prohibición a la importación prevista en el artículo 3 *decies*, apartado 1, del Reglamento (UE) número 833/2014 del Consejo, de 31 de julio, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, y que establece que queda prohibido comprar, importar o transferir a la Unión Europea, directa o indirectamente, productos que generen ingresos significativos para Rusia (si son originarios de Rusia o se exportan desde allí).

A efectos de la aplicación de estas medidas, la Comisión Europea indicó que la expresión «ingresos significativos» es una descripción y no una condición, de modo que la aplicación de las sanciones debe ser amplia, con la finalidad de que no se perjudique su objeto. En consecuencia, todos los bienes detallados en el mencionado reglamento, se encuentran afectados por la prohibición a su importación.

Cabe destacar que la última modificación de ese reglamento, efectuada por el Reglamento (UE) 2023/2878 del Consejo, de 18 de diciembre de 2023, incluye una modificación del artículo 3 *decies*, que dispone que las autoridades competentes de los estados miembros podrán permitir la importación de bienes que estén destinados al uso estrictamente personal de personas físicas que viajen a la Unión Europea, o de sus familiares directos, siempre que se trate de efectos personales que sean propiedad de dichas personas y no estén destinados manifiestamente a la venta.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria indicó que, si bien la redacción de dicha regla excepcional permite concluir, en primer lugar, que su ámbito de aplicación

se refiere únicamente a efectos personales de viajeros y determinados familiares, hay que tener en cuenta que los efectos personales también resultan afectados por la prohibición de importación, pues carecería de sentido dar la opción («podrán permitir») a las autoridades competentes de cada Estado miembro de autorizar la misma, si la importación de dichos bienes no fuera subsumible en la prohibición general del apartado 1 del artículo 3 *decies*.

12.2 TRIBUTOS LOCALES

12.2.1 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

En la regulación del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), como se ha puesto de manifiesto en anteriores informes, existe un procedimiento que permite a la Administración recaudar los impuestos pendientes de cobro cuando se produce la transmisión de la titularidad del inmueble, ya que el artículo 64 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece la afección del inmueble al pago de la deuda, por lo que se transmite la obligación de pago a los nuevos adquirentes. Por otro lado, es obligatorio que los notarios reflejen en las escrituras públicas las deudas pendientes de cobro del impuesto, pero esta información no siempre se transmite adecuada y verazmente a quienes adquieren un inmueble. Asimismo, la demora en la finalización de los procedimientos de cobro en período ejecutivo abunda en la dificultad para indagar sobre si los procedimientos seguidos para el cobro de la deuda garantizan los derechos de los nuevos adquirentes, habiendo intentado la Administración el cobro con el deudor principal adecuadamente, antes de derivar las obligaciones al nuevo adquirente.

El Ayuntamiento de Mont-roig del Camp (Tarragona) y la Diputación de Tarragona notificaron, en diciembre de 2020, la existencia de deudas de un inmueble por este procedimiento, de ejercicios anteriores a la adquisición del inmueble en el año 2013 (en concreto los ejercicios 2010 a 2012), y que se ejecutaron contra la devolución del IRPF. El recurso formulado por el deudor fue desestimado partiendo de la obligación legal del artículo 64 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, sin que se le notificara previamente la existencia de la deuda al haber sido remitida por la diputación a un domicilio anterior, lo que motivó la ejecución del importe. El procedimiento derivaba de la declaración de fallido del deudor principal en marzo de 2018. La revisión del procedimiento seguido por la Diputación de Tarragona permitió apreciar que se había producido la caducidad del procedimiento, lo que permitió iniciar un procedimiento para revisar la pertinencia de la devolución de las cantidades embargadas. La queja continúa en tramitación.

12.2.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

La regulación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) ha sido objeto de varias sentencias del Tribunal Constitucional, siendo especialmente relevante la Sentencia 182/2021, de 26 de octubre, que determinó la nulidad del impuesto y los efectos temporales de su pronunciamiento, guiado por el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución). Por ello, dicho impuesto no resultaba exigible en los siguientes supuestos: 1. cuando estaban pendientes de autoliquidación o declaración tanto si había vencido el plazo para realizarla como si no; 2. cuando se encontraba en trámite de recurso o solicitud de rectificación, y el procedimiento no hubiera sido resuelto a la fecha de la sentencia, y 3. cuando estaban pendientes de pago o autoliquidaciones rectificadas antes del 26 de octubre de 2021, siempre que su rectificación se hubiera solicitado dentro del plazo legal.

Igualmente, el Tribunal Constitucional consideró como situaciones consolidadas las liquidaciones provisionales o definitivas que no hubieran sido impugnadas antes del 26 de octubre de 2021 y las autoliquidaciones cuya rectificación no hubiera sido solicitada conforme al artículo 120.3 de la Ley General Tributaria antes de esa fecha.

El Ayuntamiento de Madrid acogió el criterio del Tribunal Constitucional rigurosamente, si bien ha acumulado retrasos en la resolución de recursos y solicitudes de devolución de ingresos indebidos vinculados a este impuesto que alcanzan y superan los cinco años, dilatando los procedimientos y viéndose obligado a aplicar intereses de demora a los procedimientos. Es el caso planteado por una ciudadana afectada por ello, que había presentado su autoliquidación en noviembre de 2017, acreditando la pérdida de valor del terreno transmitido, pero dado que el ayuntamiento amenazaba con embargarle, pagó y recurrió en reposición. En marzo de 2019 el ayuntamiento desestimó su recurso y en abril del mismo año interpuso reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Municipal de Madrid. La reclamante falleció y sus herederos continuaron las acciones. La reclamación fue resuelta finalmente por el Tribunal Económico Administrativo Municipal el 24 de enero de 2024 estimando sus pretensiones, casi siete años después.

12.2.3 Tasas

La aplicación de tarifas distintas a personas empadronadas frente a las no empadronadas, por los mismos servicios municipales, es abordada en el capítulo 9 de la sección II de este informe, dado el significativo aumento de las quejas recibidas a lo largo de 2024.

12.3 PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS Y GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE

12.3.1 Derechos y garantías

Información y asistencia al contribuyente

La Administración tiene la obligación de prestar el servicio de información y asistencia al contribuyente, tal y como reconoce el artículo 34 de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria. El objetivo de esta obligación es facilitar a los contribuyentes el cumplimiento correcto de sus deberes fiscales, especialmente en el contexto de un sistema tributario complejo.

En ocasiones, las actuaciones de información no permiten por sí solas cumplir dicha finalidad, pues no permiten resolver la duda concreta para cumplimentar las obligaciones tributarias. La Agencia Estatal de Administración Tributaria argumenta que, como se trata precisamente de actuaciones de información, solo deben contener los criterios administrativos, lo que a menudo deja al contribuyente sin las herramientas necesarias para resolver dudas concretas.

Un caso ilustrativo es el modelo 182 sobre el patrimonio protegido para personas con discapacidad, en relación con la forma de declarar e informar de todas sus aportaciones y disposiciones. En este contexto, la información proporcionada a una persona que presentó una reclamación fue ambigua, sin aclarar aspectos clave como la forma de declarar las aportaciones y disposiciones o cómo tratar las reinversiones. No obstante, en una respuesta a esta institución, la Agencia Tributaria fue capaz de detallar de manera precisa la obligación de declarar todos estos importes. Esto evidencia que la información suministrada al público podría ser más completa. Por ello, el Defensor del Pueblo [recomendó](#) a esa agencia que atienda a la finalidad del deber de información y asistencia que proporciona, instando a que dicha información permita a los ciudadanos cumplir sus obligaciones tributarias correctamente. Las actuaciones continúan en curso.

También con relación al impuesto de sucesiones, el Defensor del Pueblo recibió quejas respecto al deber de información y asistencia tributaria de los ciudadanos. Es el caso de la limitación por parte de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid de las citas destinadas únicamente para la elaboración de determinadas autoliquidaciones, que excluyen las autoliquidaciones para el impuesto de sucesiones que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: 1. documento público o privado con un número de bienes, derechos y obligaciones inventariados igual o superior a 20; 2. masa hereditaria bruta de importe igual o superior a 2.000.000 euros, y 3. aceptación y adjudicación de herencia en escritura con conmutación del usufructo viudal por adquisición de bienes en pleno dominio, cuando no esté prevista en el testamento.

En opinión de esta institución, limitar —como hace esa Administración— el acceso a los servicios de ayuda amparándose en la racionalización de los recursos humanos supone vulnerar los derechos de los contribuyentes y privar, como ocurre en la asistencia para la confección del impuesto de sucesiones, del derecho de asistencia gratuita a contribuyentes cuya autoliquidación entraña más dificultad. Esta situación aboca a las personas afectadas a buscar los servicios de profesionales especializados en materia tributaria, arriesgándose a no realizar la declaración correctamente, con las consecuencias que ello implica.

Para asegurar el acceso a este derecho, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a la Dirección General de Tributos](#) para que defina un plan de actuación que facilite el acceso al servicio de confección de declaraciones, en este caso del impuesto de sucesiones, a todas las personas que lo soliciten, sin establecer, por principio, limitaciones que determinen la exclusión de tal servicio, resolución que ha sido aceptada.

12.3.2 Procedimiento de recaudación

Embargo de bono social térmico

El artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil fija los límites a la embargabilidad y considera inembargable el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional (SMI).

El artículo 4 del Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, establece que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 607 de la citada Ley de Enjuiciamiento Civil, a los embargos ordenados en el ámbito de procedimientos judiciales y administrativos que tengan por objeto las prestaciones públicas y ayudas establecidas por el Estado para atender a colectivos en riesgo de exclusión social, situaciones de emergencia social, necesidades habitacionales de personas sin recursos o necesidades de alimentación, escolarización y demás necesidades básicas de menores o personas con discapacidad cuando ellos y las personas a su cargo carezcan de medios económicos suficientes.

Ante la ausencia de declaración expresa de inembargabilidad en la normativa que regula el bono social térmico (Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores), esta ayuda, en principio, no tendría la consideración de inembargable. Una cuestión distinta es, a juicio de esta institución, que la cantidad a percibir deba ser tenida en consideración a los efectos de calcular los límites a la embargabilidad comprendidos en el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, criterio que ha sido aplicado finalmente por la Agencia Tributaria.

12.3.3 Administración electrónica

Obligación de comunicarse electrónicamente con la Administración. Brecha digital

Los derechos de información y asistencia a los contribuyentes cobran aún más importancia cuando se trata de obligados tributarios afectados por la llamada brecha digital. Tal es el caso de personas mayores de 65 años, en los casos en los que carecen de acceso a internet o que desconocen su manejo.

Una queja concreta se refería a unos ciudadanos que disponían de un local que dedicaban al alquiler, lo que les hace sujetos pasivos del IVA, obligados a liquidarlo, con la complejidad técnica, además de la tecnológica, que ello conlleva. Al suprimir la Administración el servicio de cita previa para la confección y presentación de las declaraciones del IVA, se veían en la necesidad de contratar servicios profesionales para cumplir con sus obligaciones.

Ante esta realidad, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria, solicitando información sobre las acciones llevadas a cabo para disminuir la brecha digital. En respuesta a lo solicitado, la agencia informó de que prestaría el servicio al colectivo señalado en sus oficinas.

12.4 CATASTRO

Existe una tipología especial de parcelas catastrales, cuya característica común se refiere a su numeración y se conocen como parcelas 9000, en referencia a la numeración de su código identificativo. Se trata de recintos de dominio público en suelo rústico, o de ajustes topográficos, es decir, de superficie sobrante de la cartografía de los polígonos anteriores con los modernos métodos. Al estar diferenciadas de las parcelas ordinarias, se correspondían con servidumbres de paso, caminos de servicio, accesos, y bienes de dominio público que ya se recogían en la cartografía anterior. Aquellas parcelas que proceden de ajustes o descuentos se han incluido en parcelas ficticias, que no se corresponden necesariamente con fincas registrales, y que son causa de discrepancias por la asignación de su titularidad. Estas parcelas pueden ser temporales, en tanto se producen los ajustes pertinentes, en la renovación de rústica que se realizó en los primeros años del siglo. Consecuentemente, algunas parcelas se inscribieron a nombre de municipios, ya fuera porque constituían una zona de paso o porque no se podía identificar fehacientemente a otros titulares y constituían una zona de descuento o ajuste.

Se planteó ante el Defensor del Pueblo esta situación en el Ayuntamiento de Güejar Sierra (Granada), que mantiene el camino público 9033 bajo su titularidad, sin que este estuviera previamente inscrito en el libro inventario de bienes municipal, y considera que la asignación por la Gerencia Territorial del Catastro de Granada de la titularidad es

prueba suficiente de su existencia. Por su parte, la gerencia se remite al procedimiento de renovación de Catastro que se realizó en el año 1995, sin que exista coincidencia con las descripciones de las parcelas colindantes en el Registro de la Propiedad. Tanto el municipio como Catastro se han negado a realizar una modificación, al tratarse de situaciones consolidadas por el transcurso del tiempo, exigiendo a la persona que reclama la titularidad que realice un procedimiento de investigación topográfica y, de ser procedente, un posterior deslinde, que tendrá que sufragar, y con independencia de que pueda existir falta de coordinación con el título de propiedad del ciudadano recogido en una escritura pública. Tras solicitar información a ambas administraciones y comprobar que se había respetado la legalidad vigente, el Defensor del Pueblo cerró las actuaciones.

La demora en la resolución de las solicitudes provoca, en ocasiones, la falta de congruencia en la calificación de los actos que solicitan los interesados, lo que se traduce en resoluciones erróneas que no dan respuesta a dichas solicitudes. Es el caso planteado ante la Gerencia Regional del Catastro de Las Palmas por una titular catastral que solicitó la reversión de una alteración en un inmueble de su propiedad, producido aproximadamente en 1999, y de la que no tuvo conocimiento por falta de notificación. La gerencia demoró la resolución desde el año 2011 hasta el año 2017, recalificando el procedimiento por cuanto que, en el lapso de tiempo transcurrido, la persona interesada falleció, y fue sustituida en las acciones por su heredera. El Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias estimó la reclamación obligando a la gerencia a rectificar su actuación, pero la ejecución de la resolución incurrió en los mismos defectos. En 2023, tras resultar imposible una resolución adecuada a su petición, presentó una queja ante el Defensor del Pueblo, que se tramita ante la Gerencia Regional del Catastro de Las Palmas y que, hasta el momento, no ha ofrecido una respuesta de acuerdo con la petición y la resolución señaladas, manteniéndose abierta la investigación.

13 ACTIVIDAD ECONÓMICA

13.1 ACTIVIDAD BANCARIA Y ASEGURADORA

13.1.1 Banca

Retos de la inclusión financiera. Servicios bancarios y personas vulnerables

El Defensor del Pueblo presentó, en mayo de 2024, el informe monográfico [Retos de la inclusión financiera. Servicios bancarios y personas vulnerables](#). Su propósito fue analizar la llamada «bancarización de la economía» en el contexto del funcionamiento del sistema financiero de España. Desde esa premisa, se centró especialmente en los factores que suponen diversos riesgos de exclusión financiera para las personas y las familias por la mera dificultad para relacionarse con las entidades bancarias o para hacerlo a través de los canales que se van estableciendo para relacionarse con ellas. Se trata de una problemática que afecta muy especialmente a ciudadanos que viven en zonas alejadas de los grandes núcleos urbanos, así como a los mayores y a personas vulnerables, llegándose a producir situaciones de discriminación que tienen que ver con las dificultades de domiciliar cuentas bancarias, o acceder a las propias cuentas y hacer operaciones financieras, disponer de dinero en efectivo sin obstáculos o disponer de informaciones relevantes.

Dicho informe contiene 32 Recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, al Banco de España, a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC), a la Sociedad Correos y Telégrafos y a las propias entidades bancarias.

Comisiones de las cuentas bancarias a asociaciones sin ánimo de lucro

Con motivo de la comparecencia ante el Defensor del Pueblo de varias asociaciones sin ánimo de lucro que se quejaban del cobro de elevadas comisiones de las cuentas bancarias, se trasladó el problema a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, para conocer si podían promover la modificación de la normativa, y permitir la extensión del régimen de las cuentas de pago básicas a este tipo de asociaciones. La secretaría de Estado remitió un informe detallado, elaborado por la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional que, en síntesis, exponía lo que sigue.

En el plano de la contratación bancaria, las tarifas de las comisiones son libres, según establece la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios. No obstante, en el ámbito específico de las cuentas corrientes o de pago, existe una normativa especial, que, en aras de un interés

superior, que es garantizar el acceso a los servicios bancarios básicos y la inclusión financiera de la ciudadanía, limita el principio general de libertad de contratación, para personas físicas que cumplen las condiciones establecidas en el Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre de 2007, y su legislación de desarrollo.

Las normas de protección establecidas respecto del traslado de cuentas de pago, de la publicidad y la comparabilidad de servicios y comisiones de cuentas de pago, o el acceso a cuentas de pago básicas, no alcanzan a las personas jurídicas o a quienes actúan dentro de su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión. Además, incluso para personas físicas, este derecho no se configura de una manera absoluta, sino que su régimen contempla causas de denegación que, si bien limitadas, permiten a las entidades rechazar la petición de apertura cursada por el potencial cliente.

Por otra parte, el artículo 9.4 del real decreto-ley prevé que se pueden establecer distintos regímenes de condiciones más ventajosas en función de la especial situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera de los potenciales clientes. En su desarrollo, se aprobó 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. Dicho régimen se encuentra actualmente en proceso de revisión. En el texto del anteproyecto de ley, por la que se crea la Autoridad Administrativa independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes, se incluye una serie de modificaciones tanto del real decreto-ley como del mencionado real decreto. Su finalidad es eliminar determinados obstáculos detectados para el acceso a las cuentas de pago básicas y para la acreditación de la condición de persona vulnerable para adherirse al régimen de gratuidad.

Así, las cuentas de pago básicas, que determinan para ciertas personas físicas la posibilidad de acceder a cuentas sin comisiones o a un coste limitado, se configuran de forma restrictiva, amparada por un interés digno de protección —acceso a servicios financieros básicos—, como excepción a la libertad de comisiones que rige en general. Nada obsta a que se pueda estudiar en profundidad la posibilidad de dotar a las asociaciones de un régimen específico. No obstante, teniendo en cuenta la enorme diversidad de asociaciones sin fin de lucro, es necesario llevar a cabo un análisis cuidadoso y prudente de la casuística y de las posibles medidas, en particular en lo que se refiere a establecer un derecho a mantener cuentas sin coste alguno.

Por ello, el Defensor del Pueblo procedió a finalizar la actuación iniciada, si bien, dada la actitud favorable de la mencionada secretaría de Estado, se solicitó que mantenga informada a esta institución en el caso de que se estudie en profundidad la posibilidad de dotar a las asociaciones de un régimen específico.

Préstamos rápidos y microcréditos

El Defensor del Pueblo es conocedor de los problemas que en ocasiones genera la contratación de productos financieros conocidos como préstamos rápidos o microcréditos, como consecuencia de sus elevados intereses o de los plazos breves previstos para su devolución. El problema se agudiza cuando afecta a personas en situación de vulnerabilidad, que a veces caen en un sobreendeudamiento.

Por ello, esta institución inició una actuación de oficio para analizar la regulación aplicable a esos productos. En el marco de ese expediente, que se encuentra en tramitación al cierre del presente informe, se están llevando a cabo actuaciones con el Banco de España y con el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, con el fin de dispensar un régimen adecuado de protección a los consumidores.

13.2 AGUA

13.2.1 Gestión del suministro y facturación

Cada año, el Defensor del Pueblo recibe quejas de personas que ponen de manifiesto su disconformidad con la facturación excesiva del suministro de agua. En muchos casos, la facturación excesiva es consecuencia de fugas o averías en la red de distribución que no son visibles para los usuarios. Esas quejas se tramitan con el objetivo de comprobar si la normativa municipal recoge la posibilidad de disminuir la facturación cuando se producen consumos desproporcionados y, de no ser así, esta institución recomienda modificar la normativa. Tal es el caso de la [Recomendación dirigida al Ayuntamiento de Yecla](#) (Murcia), en la que, ante un problema de consumo excesivo como consecuencia de una avería y no disponer la normativa municipal la posibilidad de disminuir la facturación, se entendió que no resultaba proporcional y justo imputarle al usuario un consumo de agua superior al habitual.

En ocasiones, el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua no contempla la obligación de avisar a la persona usuaria de un consumo desorbitado derivado de una fuga o avería. El Defensor del Pueblo considera que, si bien es cierto que la responsabilidad del concesionario queda limitada hasta la llave de registro, no es necesario que derive en la facturación de un consumo excesivo y perjudicial para el usuario. Por ello, recomienda, además de incorporar a la normativa municipal la posibilidad de disminuir la facturación en estos casos, avisar al consumidor cuando se produzcan consumos desorbitados de agua. Tal es el caso del [Ayuntamiento de Almería](#).

La disconformidad con la facturación del suministro puede estar originada por un error en la lectura del contador. Ante estas situaciones esta institución inicia actuaciones con el ayuntamiento o la empresa suministradora correspondiente, con el objeto de revisar la lectura realizada y generar nuevas liquidaciones con la devolución, en caso de

que proceda, de la cantidad que se ha cobrado erróneamente. Esta situación ha tenido lugar en quejas dirigidas a Aguas de Cataluña y Aigües de Barcelona, entre otros.

13.2.2 Cortes de suministro

También es objeto de queja ante el Defensor del Pueblo el corte de suministro de agua. En todos los casos planteados la tramitación de estas quejas es prioritaria por parte de esta institución, con el objeto de que se proceda al restablecimiento del suministro a la mayor brevedad posible, especialmente si afecta a personas en situación de vulnerabilidad.

Un caso significativo y reiterado en el tiempo es el que vienen sufriendo, desde hace años, los vecinos de la urbanización Parque de Las Castillas ubicada en Torrejón del Rey (Guadalajara). El Defensor del Pueblo inició actuaciones con el Ayuntamiento de Torrejón del Rey, quien apuntó que, entre 2015 y 2019, se dotó al barrio de Las Castillas, así como a todo el municipio, en colaboración con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de un sistema de depuración de aguas residuales.

La Administración local informó de que la conexión al nuevo sistema es responsabilidad de la entidad de derecho público Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, dependiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con quien se inician actuaciones. La Administración indicó la existencia de un convenio de colaboración con el ayuntamiento para el suministro de agua potable desde el Sistema de Abastecimiento Campiña Baja. Sin embargo, el sistema no llega a la urbanización Parque de Las Castillas. Para solventar la situación descrita, el gobierno regional está construyendo la ampliación y el refuerzo del Sistema de Abastecimiento de Campiña Baja.

13.2.3 Altas en el suministro de agua

Son derechos básicos el acceso al agua potable y al saneamiento. Por ello, cuando el problema que se plantea es la demora en la concesión del suministro de agua, la tramitación se realiza de forma prioritaria, especialmente si la persona afectada tiene movilidad reducida, como en el caso que incumbía a la empresa suministradora Aguas de León.

Otro problema que se plantea en la contratación del suministro de agua es la existencia de una deuda por el usuario anterior. Tal es el caso que motivó al Defensor del Pueblo formular una [Sugerencia dirigida a Aigües de Sueca](#) (Valencia), en la que, ante un problema de concesión de suministro de agua por la existencia de una deuda que correspondía al propietario anterior, lo que impedía el alta del suministro, esta institución entendió que el pago del suministro de agua era una deuda personal y no

cabía la exoneración de responsabilidades en relación con el servicio, por lo que no podía repercutir la deuda al nuevo titular sin una derivación de responsabilidad.

13.3 ENERGÍA

Protección de los consumidores en los procedimientos de reclamación en los sectores energéticos

El Defensor del Pueblo atendió un elevado volumen de quejas de la ciudadanía que se referían a actuaciones de compañías suministradoras de gas y electricidad.

La regulación de los sectores energéticos es compleja y en ocasiones confusa, no solo por la participación de diferentes actores (singularmente, empresas distribuidoras y comercializadoras, con unas tareas y responsabilidades diferenciadas), sino por los distintos tipos de contratos (libre o regulado) que se pueden suscribir. Ello provoca que, en un gran número de ocasiones, los consumidores no sepan muy bien ante qué órgano o Administración tienen que acudir para resolver sus controversias.

Esto motivó una actuación de oficio por parte del Defensor del Pueblo con las administraciones autonómicas, recabando de esta información sobre las acciones para difundir y publicitar adecuadamente las posibilidades de los ciudadanos para denunciar los distintos problemas en materia energética. Todas las administraciones requeridas remitieron sus contestaciones. Se observó, sin embargo, que no existe un criterio uniforme sobre el tipo de discrepancias que deben ser resueltas por los órganos con competencias en materia energética y las que deben serlo por los órganos de consumo.

Otro aspecto reseñable es la falta de desarrollo normativo del procedimiento de resolución de conflictos, establecido en el artículo 43.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, lo cual propicia un escenario en el que actualmente no es posible resolver administrativamente todas las reclamaciones de los consumidores.

De igual modo, se detectó que a menudo los órganos de consumo no informan adecuadamente a la ciudadanía sobre las diferencias existentes entre la vía de la mediación (de ejecución voluntaria) y la vía del arbitraje (de ejecución obligatoria). De esta manera, la labor de mediación que desarrollan las oficinas municipales de información al consumidor (OMIC) resulta, en la gran mayoría de los casos, desincentivadora para los consumidores tanto por el hecho de que sus resoluciones no son vinculantes como por la falta de voluntad de las empresas energéticas.

También hay casos en los que la vía del arbitraje planteada por los consumidores no ha resultado efectiva, al considerar erróneamente las autoridades de consumo que no existía una adhesión por parte de la empresa comercializadora, a pesar de ser una obligación legal. El Defensor del Pueblo observó que esa ineficiencia del sistema arbitral

podría venir propiciada por el contenido de las limitaciones y exclusiones que formulan las empresas comercializadoras a la hora de adherirse al sistema arbitral.

En ese sentido, la [Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia \(CNMC\)](#) aceptó la Recomendación que le fue dirigida por esta institución, para que sus tareas de supervisión alcancen al contenido real de las adhesiones. El Defensor del Pueblo también dirigió una Sugerencia a las autoridades de consumo de la [Comunidad de Madrid](#), con el fin de que, a la hora de admitir los arbitrajes propuestos, interpreten de forma restrictiva esas limitaciones y exclusiones. Esta sugerencia no fue aceptada.

En línea con lo anterior, el Defensor del Pueblo remitió tanto al [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico](#) como a las [comunidades autónomas](#) una Sugerencia para que se impulsase la convocatoria de la Conferencia Sectorial de Energía para debatir, entre otras, cuestiones de relevancia en este sentido, tales como la actualización de aspectos que, dentro de los reales decretos 1955/2000 y 1434/2022, han quedado actualmente desfasados (como las referencias a los contratos de suministro a tarifa), o la incorporación eficaz de las empresas comercializadoras al sistema de resolución extrajudicial de litigios. Las actuaciones siguen en curso.

Cambios de comercializador de electricidad sin consentimiento como consecuencia de error en el punto de suministro

Se reciben en el Defensor del Pueblo quejas de ciudadanos que, por una identificación errónea del Código Unificado de Punto de Suministro (CUPS), sufren cambios no consentidos de comercializadora de electricidad. Por ello, esta institución inició actuaciones ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en el sentido que se expone a continuación.

En ocasiones, se producen cambios de comercializadora sin las cautelas suficientes para verificar que el titular del suministro y el solicitante del cambio son la misma persona, de modo que se produce la suspensión del suministro eléctrico de un tercero ajeno por completo a la operación. Este tipo de actuaciones de las empresas comercializadoras recibió un reproche de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como se demuestra, por ejemplo, en los procedimientos sancionadores por incumplimiento de las medidas de protección al consumidor, en los que se penaliza a la empresa con en el pago de una multa de 75.000 euros por la comisión de la infracción grave. También la Audiencia Nacional, en su Sentencia de 27 de abril de 2022, refrendó la interpretación que la comisión vino a hacer sobre este tipo de supuestos.

A mayor abundamiento, dicha comisión informó de la incoación de un expediente sancionador para un caso particular de las contrataciones por internet de una comercializadora. Más en concreto, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia especifica que «en los contratos vía web, el consumidor contratante facilita

unos determinados datos personales; sin embargo, no parece existir garantía alguna de que la persona que introduce los datos es quien dice ser y, además, es el titular efectivo del punto de suministro, en cuanto que el sistema de la empresa permitiría con facilidad seleccionar de forma simple entre varios domicilios». Esta argumentación es, a juicio de esta institución, extrapolable a las circunstancias denunciadas por el interesado respecto a las solicitudes de cambio de suministro.

En este caso cabía concluir que el cambio de comercializadora no consentido por el interesado, que derivó en una suspensión del suministro eléctrico en su vivienda, se produjo como resultado de un sistema de contratación que devino ineficaz, al no ofrecer las cautelas suficientes que permitieran garantizar, al menos, que quien introduce los datos sea el titular del punto de suministro, posibilitando que un tercero ajeno pueda contratar en nombre de otro, ocasionándole un perjuicio. Por otra parte, la comisión ya interpretó como lesivas este tipo de conductas, apuntando a la posible negligencia en la que las comercializadoras pueden llegar a incurrir como consecuencia de una inadecuación estructural de sus mecanismos de contratación.

Por todo ello, esta institución [sugirió a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#) acordar la incoación de un expediente sancionador a una comercializadora, por la posible vulneración del derecho de los consumidores a elegir su suministrador y a formalizar un contrato de acceso con la empresa suministradora de electricidad, en tanto que dichos derechos podían ser ejercidos por un tercero, con pleno desconocimiento del titular del suministro. La sugerencia no fue aceptada amparándose en la existencia de distintas acciones que puede ejercitar el consumidor afectado en cuanto a la reclamación de los daños que entienda ocasionados.

Falta de suministro eléctrico en la Cañada Real Galiana (Madrid)

Esta institución viene señalando que la situación de los habitantes de la Cañada Real Galiana es de extrema vulnerabilidad debido a los cortes de luz que afectan a la población que vive en este barrio de Madrid.

El Defensor del Pueblo habilitó su legitimación y remitió un informe en calidad de tercero al respecto ante el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa que también recabó información de diversas entidades mediante una reclamación colectiva.

Al tiempo de cierre de este informe se ha conocido la decisión del Comité que encuentra vulnerados hasta diez derechos consagrados en la Carta Social Europea por parte del Estado Español desde hace más de cuatro años y considera que el Estado no ha cumplido con sus obligaciones de proteger y mejorar las condiciones de vida en la Cañada Real, muy singularmente de los habitantes más vulnerables.

Reiteramos nuestras recomendaciones a los poderes públicos para restablecer el suministro eléctrico hasta que se aborden las medidas necesarias para concretar los realojos de quienes estén inmersos en esos procedimientos. Lo dilatado en el tiempo restante hasta que se concreten los mismos afecta a la vida concreta de vecinos y vecinas cuya dignidad se hace insostenible sin un suministro básico como es la energía eléctrica.

13.4 CONSUMO

A través de las quejas recibidas, cabe destacar la vulnerabilidad con la que se encuentran muchos consumidores ante las empresas y sus prácticas comerciales, así como su descontento ante un sistema jurídico y unos mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos que les resultan ineficaces, entre otros aspectos, por su carácter voluntario para las empresas.

Entre algunas de esas quejas recibidas en 2024 por el Defensor del Pueblo se pueden mencionar las relativas a las trabas para dar de baja algún servicio contratado. En estos casos, desde la institución se suele recordar que en los contratos de prestación de servicios o suministro de bienes de una forma sucesiva o continuada se prohíben las cláusulas que impongan plazos de duración excesiva, o limitaciones que excluyan u obstaculicen el derecho del consumidor a poner fin al contrato. El consumidor puede ejercer este derecho en la misma forma en que lo contrató, sin ningún tipo de sanción o de cargas onerosas o desproporcionadas, de conformidad con el artículo 62 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Por otro lado, también hay que destacar las quejas relacionadas con la prestación de servicios sanitarios por establecimientos privados, dado el impacto en la salud y en la calidad de vida de las personas que una deficiencia en dicha prestación puede llegar a suponer. Además de otras vías de reclamación, incluida la jurisdiccional, también se viene recordando a los ciudadanos que, como usuarios de los servicios sanitarios, tienen a su disposición los derechos y herramientas reconocidos en el ámbito del consumo.

Por lo que se refiere a proyectos normativos en marcha, el Defensor del Pueblo continúa haciendo seguimiento con la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición y con el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 sobre el estado de los trabajos para la regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores, iniciados en 2022 por el anterior Ministerio de Consumo. Según señalan los responsables ministeriales, se trabaja en varias normativas encaminadas a mejorar los hábitos de alimentación de menores y adolescentes, y así quedaba recogido también en el Plan anual normativo para 2024.

Con respecto a las actuaciones sobre el funcionamiento del sistema arbitral de consumo, en el ámbito estatal, en su última respuesta, la Dirección General de Consumo

hizo una valoración positiva de la efectividad de las medidas adoptadas, al haber conseguido concluir numerosos procedimientos y resolver satisfactoriamente los conflictos planteados. Tomando en consideración las medidas que se están adoptando para incorporar las herramientas informáticas que han de proporcionar mejor acceso a empresarios y consumidores a los procedimientos arbitrales, se ha de hacer hincapié, también, en la necesidad de ampliar la formación del personal encargado.

13.5 GASTO PÚBLICO

13.5.1 Responsabilidad patrimonial

La causa principal de las quejas relativas a la responsabilidad patrimonial fue la demora en la tramitación y notificación de las resoluciones adoptadas. Ante los retrasos, el Defensor del Pueblo recuerda al organismo correspondiente el deber legal de resolver y notificar todos los procedimientos que plantean las personas reclamantes. Se hace hincapié en que los términos y los plazos previstos en las leyes son preceptivos tanto para la ciudadanía como para las Administraciones Públicas. A modo de ejemplo cabe mencionar los Recordatorios de deberes legales finalizados, entre otros, a la [Subsecretaría de Hacienda](#) y al [Servicio Andaluz de Salud](#).

Cuando la demora en la resolución de las reclamaciones se debe al volumen de trabajo del servicio o a la falta de personal para atenderlas, el Defensor del Pueblo, además de formular un recordatorio de deberes legales, realiza Recomendaciones, con el objeto de que se adopten las medidas precisas para dotar suficientemente la plantilla y que en el futuro pueda evitarse que los procedimientos se dilaten indebidamente y pueda dictarse la resolución correspondiente en el plazo legal, como sucedió con el [Ayuntamiento de Valencia](#) y el [Servicio Murciano de Salud](#).

13.5.2 Expropiaciones

Un motivo de queja recurrente ante el Defensor del Pueblo en materia de expropiación es el retraso en el pago del justiprecio y en los intereses de demora. Tal es el caso de la Confederación Hidrográfica del Tajo, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

En el informe del 2023 se hizo referencia a la demora sufrida por las propietarias de unas parcelas en Almuñécar (Granada), afectadas por la expropiación realizada por la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Oriental para la mejora de la seguridad vial en la Carretera N-340 Cádiz-Barcelona (p.k. 302 a 377). Transcurridos once años desde la ocupación material en vía de urgencia y el levantamiento de las correspondientes actas, la Administración no había cumplido con sus obligaciones. Iniciada la actuación por el Defensor del Pueblo, el Jurado Provincial de Expropiación

Forzosa de Granada notificó en 2024, a la demarcación de carreteras, las resoluciones recaídas por las que se fijó el justiprecio.

13.5.3 Ayudas y subvenciones

Los ciudadanos manifiestan su discrepancia con la demora en la tramitación de sus expedientes y el cobro de las ayudas contempladas en el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, que aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (Plan Moves III). Las comunidades autónomas pueden decidir si gestionan las ayudas directamente o a través de una entidad colaboradora.

En cuanto a la actuación de las entidades colaboradoras, un ciudadano manifestó que, en su día, había contratado los servicios de una empresa adherida al plan (imprescindible para la obtención de la ayuda) para que instalara un punto de recarga. Se produjo la instalación en el mes de septiembre de 2023 (Plan Moves III). Al consultar en la página web de la Agencia Andaluza de la Energía, figuraba que se había resuelto la solicitud de subvención, sin que el interesado tuviera noticia ni hubiera percibido el dinero. Los intentos de contactar con la empresa resultaron infructuosos.

Solicitada información por parte del Defensor del Pueblo a la agencia, esta señaló que, el 26 de septiembre de 2023, se había registrado una solicitud de incentivos en representación del interesado, a nombre de la empresa adherida. A dicha entidad correspondía la representación del beneficiario en la tramitación de los incentivos. Refería también la agencia que, el 14 de mayo de 2024, se notificó a la entidad adherida la resolución de concesión. El expediente se encontraba en plazo de ejecución y justificación, doce meses a contar desde la fecha de notificación.

En cuanto a las dificultades de comunicación con la empresa adherida y su posible cese de actividad, se señaló que, según establecía la resolución de 7 de julio de 2021, de la Agencia Andaluza de la Energía, por la que se convocaron para el período 2021-2023 los incentivos de mejora energética del transporte en Andalucía, la solicitud, tramitación y justificación del incentivo corresponde únicamente a la empresa adherida seleccionada por el beneficiario. Las circunstancias manifestadas en la reclamación se tendrían en cuenta en las futuras convocatorias de programas de ayudas en Andalucía.

Sobre este particular, esta institución tuvo conocimiento, a través del Defensor del Pueblo Andaluz, de que, por parte de la agencia, en otras líneas de subvención, se había contemplado una problemática similar a la planteada, por lo que se solicitó información al respecto.

13.6 TURISMO

Viviendas de uso turístico

Continuaron llegando al Defensor del Pueblo quejas de personas que denunciaban las molestias sufridas en su vida diaria al tener que convivir con pisos que se explotan como viviendas turísticas. A pesar de que muchas de ellas no disponen de las autorizaciones necesarias, continúan en explotación mientras que las administraciones competentes acumulan retrasos en la realización de las inspecciones y en la adopción de las medidas orientadas a paralizar la actividad ilegal.

Este fue el caso de la queja tramitada con la Comunidad de Madrid, motivada por el retraso de casi un año en el inicio de actuaciones sancionadoras. El Defensor del Pueblo le dirigió una [Recomendación](#), a fin de que adoptara las medidas oportunas para agilizar la tramitación de los procedimientos sancionadores, y así evitar que las infracciones prescriban. La recomendación fue aceptada.

Otro caso fue el de una persona residente en Palma de Mallorca, que relató todas las denuncias que había formulado ante las autoridades desde el año 2021, por la existencia de un edificio colindante al suyo que se explota en régimen de alquiler turístico sin disponer de licencia. Esta institución constató que las actuaciones realizadas por las distintas administraciones en los últimos tres años no habían servido para poner fin a la situación denunciada, por lo que dirigió al [Consell de Mallorca una Sugerencia](#), a fin de que se corrigiera esa situación. Se está a la espera de recibir respuesta acerca de las medidas adoptadas por esa Administración local.

13.7 MERCADO DE TABACOS

Distancia entre una expendeduría de tabacos y un centro escolar

La asociación de padres y madres de un colegio de educación primaria de la localidad de Oliva (Valencia) se dirigieron a esta institución para denunciar que el Comisionado para el Mercado de Tabacos había permitido que una expendeduría de tabacos se situara a una distancia inferior a la mínima exigida por la normativa respecto de los accesos a centros docentes. El Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia](#) al citado comisionado a fin de que revisara su actuación, recordando que la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, establece la supremacía del interés del menor como un principio rector de la actuación de todos los poderes públicos, además de un derecho sustantivo y norma de procedimiento.

14 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

14.1 COMUNICACIONES

Tal y como quedó reflejado en los informes anuales de otros años, la correcta prestación de los servicios de telecomunicaciones, por parte de los operadores, y el cumplimiento de las condiciones estipuladas en los contratos formalizados son aspectos que preocupan especialmente a la ciudadanía.

La normativa aplicable ha de ser acorde con los problemas e incidencias que surgen en cada momento. Por ello, la normativa de desarrollo, en este caso de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, requiere su aprobación.

La Ley General de Telecomunicaciones establece, en su Disposición transitoria primera, que las normas reglamentarias en materia de telecomunicaciones vigentes con anterioridad a su entrada en vigor o dictadas en desarrollo de las leyes generales de 2003 y 2014, continuarán vigentes en lo que no se oponga a dicha ley, hasta que se apruebe su normativa de desarrollo. A este respecto, es preciso señalar que continúa vigente el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado en desarrollo de la Ley General de Telecomunicaciones del año 2003.

La Disposición final quinta de la ley vigente habilita al Gobierno y al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en dicha norma. La ley fue promulgada en el 2022 y, a pesar del tiempo transcurrido desde su entrada en vigor, como queda dicho, no se ha procedido a su desarrollo reglamentario.

Por ello, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales.

14.1.1 Telefonía fija y de fibra óptica

Servicios de atención al cliente

La Ley General de Telecomunicaciones establece como uno de sus objetivos el de salvaguardar y proteger en los mercados de telecomunicaciones la satisfacción de las necesidades de grupos sociales específicos, las personas con discapacidad, las mayores y aquellas que se encuentran en situación de dependencia o con necesidades sociales especiales, atendiendo a los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación.

Así, cuando los afectados tienen que poner en conocimiento de los operadores incidencias relativas a la prestación de los servicios contratados, lo hacen a través de los distintos canales que habilitan los operadores al efecto.

En tal sentido, a esta institución le preocupa la situación de dichos ciudadanos más vulnerables al precisar una atención concreta debido a la existencia de necesidades específicas, y el cumplimiento de las condiciones básicas de accesibilidad, no solo por parte de la compañía que presta el servicio, sino también de las empresas en las que se delega la asistencia técnica o los servicios de reparación y mantenimiento. Un ejemplo de ello es la queja recibida por parte de un ciudadano con discapacidad auditiva del que se da cuenta en el capítulo 5 sobre Igualdad de Trato.

Interrupciones en la prestación del servicio telefónico y cambio de tecnología

La prestación del servicio de telefonía fija se contempla en la normativa de telecomunicaciones como servicio universal. Han de quedar garantizados para todos los ciudadanos, con independencia de su localización geográfica, en condiciones de neutralidad tecnológica, con una calidad determinada y a un precio asequible, los servicios de comunicaciones vocales, a través de una conexión subyacente en una ubicación fija.

En la mayoría de las quejas sobre este tema que recibió el Defensor del Pueblo se evidenciaba la existencia de alguna avería en la prestación del servicio. En un elevado número de ocasiones, las personas que se vieron afectadas por la interrupción en la prestación del servicio telefónico en sus domicilios fueron personas de edad avanzada y, en muchas ocasiones, receptoras del servicio de teleasistencia domiciliaria. La tramitación de estos expedientes tiene carácter prioritario por parte de esta institución. Se pretende que el problema se solucione con la mayor celeridad y evitar así situaciones que pudieran suponer una situación de riesgo para la salud.

Con carácter general, estas quejas se tramitan tanto con el operador como con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales. Los operadores, además de la reparación de las averías denunciadas, aplican las indemnizaciones correspondientes, según lo previsto en la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas.

En ocasiones, la institución recibe escritos de habitantes de una misma localidad, en los que ponen en su conocimiento incidencias de carácter general. Así, a lo largo del año 2024 se recibieron diversos escritos de vecinos de Villamayor del Condado (pedanía de Vegas del Condado, León), en los que exponían su preocupación con el cambio de tecnología. Indicaban su temor a que la nueva tecnología no se adecuase a sus necesidades y que provocase que el servicio no se prestase de una manera adecuada, sin interrupciones. Desde el operador al que se solicitaba información se señalaba que

todos los clientes de la localidad referida continuarían recibiendo con normalidad los servicios contratados a través de otras tecnologías que poseen las mismas garantías y calidad.

En otros escritos recibidos, las incidencias derivaron de circunstancias ajenas a la prestación del servicio. A modo de ejemplo, en una queja en nombre de los vecinos de un bloque de viviendas, se puso de manifiesto que, como consecuencia de un derrumbe parcial de una fachada en la calle situada enfrente a esa finca, se cortó el suministro a todos los vecinos. Desde el operador se les indicó inicialmente que no se permitía el acceso a la obra, dado que el edificio se encontraba con precinto judicial. Posteriormente, se realizó una reparación provisional en la zona afectada, confirmando el correcto funcionamiento de la línea. La reparación definitiva se efectuaría cuando finalizasen las obras del edificio.

Servicio de internet

Los problemas que, con carácter general, se plantean en este ámbito derivan de la velocidad y calidad en la prestación del servicio y el despliegue de fibra óptica. Igualmente, el Defensor del Pueblo recibe quejas que evidencian que existe una brecha digital que genera desigualdades, de manera que los afectados solicitan que se adopten medidas para paliar esta situación.

La existencia de una brecha digital entre las distintas zonas del territorio nacional deriva en que unas personas puedan tener unas oportunidades de las que otros carecen, por lo que el resultado es que varían las condiciones de vida dependiendo del lugar de residencia. Cada vez son más los ciudadanos que quieren trasladar su residencia de un entorno urbano a otro rural, pero demandan un servicio de internet adecuado que les permita trabajar en remoto y disfrutar del resto de los beneficios de la tecnología. Esta situación afecta, especialmente, a menores y jóvenes que residen en un entorno rural y a los que les es difícil contar con las mismas posibilidades académicas que otros que residen en un entorno urbano.

Desde la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales se indicó que la extensión de la cobertura de redes públicas de banda ancha de nueva generación, de alta velocidad y de muy alta velocidad, es una actividad que realizan los operadores de telecomunicaciones en régimen de libre competencia. Los programas de extensión de la banda ancha, gestionados por la secretaría de Estado —concretamente, el Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación (PEBA-NGA) y el Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión-Banda Ancha (UNICO-Banda Ancha)—, van destinados a apoyar el esfuerzo inversor de los operadores privados, financiando parcialmente proyectos en aquellas zonas en las que

los operadores no se encuentren interesados en la ejecución de las infraestructuras e instalaciones necesarias por su insuficiente rentabilidad.

La secretaría de Estado indicó igualmente que se había lanzado un nuevo programa financiado con fondos Next Generation-EU, a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, del Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión-Demanda Rural (UNICO-Demanda Rural). Ese plan busca garantizar al 100 % de la población y en todo el territorio nacional la conectividad vía satélite de banda ancha de al menos 100 Mbps en sentido descendente, para que la ciudadanía y las empresas ubicadas en las zonas rurales y remotas, donde no existe otra alternativa, puedan disponer de una conectividad adecuada y asequible.

14.1.2 Telefonía móvil

Como ha quedado reflejado en ejercicios anteriores, las quejas que recibe el Defensor del Pueblo sobre el ámbito de la telefonía móvil versan fundamentalmente sobre discrepancias con la facturación realizada por los operadores.

Entre los escritos recibidos han de distinguirse aquellos en los que no se ha presentado la reclamación correspondiente ante el operador o el órgano administrativo, en cuyo caso se informa al ciudadano sobre el procedimiento que ha de seguir, de aquellos que sí han iniciado el procedimiento. En estos supuestos, en caso de demora en la actuación de la Administración, se solicita información sobre el particular.

Una cuestión distinta son las incidencias derivadas de la falta de cobertura en una zona concreta, que imposibilita que el servicio de telefonía móvil se preste o que su prestación sea adecuada. En estos casos, la institución solicita información a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, y se da traslado de la misma a la persona interesada.

14.2 CORREOS Y TELÉGRAFOS

La Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, dispone que los servicios postales son servicios de interés económico general que se prestan en régimen de libre competencia. Están sometidos a obligaciones de servicio público los incluidos en el servicio postal universal encomendados a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos.

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en este ámbito versan en su mayoría sobre la prestación del servicio postal ordinario en los domicilios en condiciones adecuadas y sobre incidencias surgidas en la tramitación de los envíos postales. Los afectados tienen que formular, con carácter previo, la reclamación correspondiente. En este sentido, para la tramitación de las reclamaciones, los operadores postales han de establecer procedimientos sencillos, gratuitos y no discriminatorios. Las reclamaciones

tienen que ser resueltas conforme a derecho y notificadas a los interesados en el plazo máximo de un mes desde la fecha de su presentación. En todas las oficinas o puntos de atención al usuario tienen que estar expuestas, de forma visible y detallada, las informaciones que permitan conocer los trámites a seguir para ejercer el derecho a reclamar.

En los casos en los que no se haya formulado la reclamación correspondiente, el Defensor del Pueblo informa sobre el particular. De otro lado, cuando se ha presentado la reclamación y transcurrido el plazo no se hubiera recibido respuesta, se solicita la elaboración del informe correspondiente a Correos y Telégrafos.

En 2024, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento, a través de los medios de comunicación, de que, a finales del año anterior, en varios municipios de La Rioja no se prestaba el servicio postal ordinario con normalidad. Al parecer, el profesional que prestaba el servicio en dichas localidades se había jubilado y no se había procedido a su sustitución. Como consecuencia de ello, el correo tardaba en repartirse más de 8 días, con el perjuicio que esta situación produce a los vecinos de estas poblaciones, muchos de los cuales son personas de edad avanzada.

Solicitada información sobre el particular a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, indicó que, en el ámbito de reparto, la Comunidad Autónoma de La Rioja cuenta con 11 unidades de distribución, de las cuales 2 se encuentran en Logroño y las otras 9 repartidas por el resto de la comunidad. Con esta red de centros se cubre la actividad logística de La Rioja. Las 11 unidades de reparto cuentan con personal de turnos de mañana y de tarde, ofreciendo un amplio horario de distribución.

Por otra parte, Correos señaló que la cobertura del personal del Grupo Profesional Operativos se articula en distintos procedimientos, como son los procesos de estabilización de empleo y reducción de temporalidad, el concurso de traslados o el sistema de bolsas de empleo. Con la aplicación de estos procesos se garantiza la prestación del servicio postal con la regularidad requerida por la normativa postal. No obstante, en ocasiones, el análisis previo de las necesidades de cobertura requiere un período de tiempo más largo de lo habitual, determinado por la particularidad de cada entorno, especialmente en el ámbito rural. Mientras se realiza esta valoración, se aplican las medidas necesarias que permitan atender al tráfico postal existente y así garantizar la prestación del servicio en todo el territorio.

Según comunicaron los responsables de reparto en la zona, tras la jubilación del titular, se realizó un análisis del entorno que ha conllevado la autorización de un contrato con vacante, por lo que desde febrero de 2024 el servicio estaba atendido con regularidad por un cartero rural eventual.

En otro orden de cosas, el Defensor del Pueblo recibió una queja de una ciudadana mediante la que trasladaba su discrepancia con la práctica seguida por Correos, denominada «redondeo solidario». Refería que en el pago con tarjeta de un servicio figuraba para abonar, además del importe real de 6,40 euros, un «redondeo solidario» que ascendía en total a 7 euros, al que tuvo que negarse para posteriormente abonar el importe inicial.

En la contestación al Defensor del Pueblo elaborada por Correos se indicó que este proyecto se puso en marcha por esa entidad a finales del año 2019 y que consistía en la posibilidad de que, de manera voluntaria, los clientes que realicen pagos con tarjeta bancaria lleven a cabo una pequeña aportación económica, con el fin de recaudar fondos a diversos proyectos solidarios. El datáfono ofrece información sobre la práctica de esa campaña, así como el logotipo de la ONG beneficiaria. En la parte inferior de dicho datáfono, aparecen dos opciones para el cliente: «Redondear» y «Continuar sin redondeo». Es el cliente quien tiene la potestad de marcar la opción deseada. En ningún caso se realiza automáticamente, puesto que para poder finalizar el cobro se requiere que el cliente elija libremente una de las dos opciones.

14.3 TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS CONEXAS

14.3.1 Transporte urbano

Accesibilidad de Metro de Madrid

El Plan de Accesibilidad e Inclusión de Metro de Madrid para el período 2016-2020 permitió ejecutar obras en 21 estaciones, entre las que se encontraban Sol, Príncipe Pío, Bilbao, Tribunal, Príncipe de Vergara o Gran Vía. La ampliación de dicho plan para el período 2021-2028 comprende la adaptación de 28 estaciones más, lo que permitirá alcanzar un total del 84 % de estaciones sin barreras arquitectónicas.

Asimismo, Metro de Madrid ha anunciado actuaciones encaminadas a colocar 174 suplementos de borde de andén en diferentes estaciones de la red, con objeto de facilitar el tránsito entre andén y coche a las personas usuarias de silla de ruedas, toda vez que no todos los modelos de trenes disponen de rampas desplegadas. El operador reconoce que, a pesar de sus esfuerzos, la antigüedad de algunas series de trenes que circulan por la red (en particular en las líneas 1 y 5) sigue sin permitir la plena accesibilidad de las personas con movilidad reducida, aunque reitera su voluntad de seguir avanzando hacia ese objetivo mediante la renovación progresiva de toda su flota.

El motivo de una queja formulada por una asociación se centró en las dificultades y las barreras cognitivas a las que se enfrentan las personas con discapacidad intelectual para acceder a los servicios ferroviarios. Metro de Madrid señaló que la red incorpora una señalización que vincula cada línea a un color y a un número, conformando un

pictograma asociado a su nombre. Los colores de las líneas se incorporan a la infraestructura de las estaciones mediante una franja en los paramentos, ayudando, en estaciones donde confluyen varias líneas a mejorar la ubicación de los viajeros.

Indicó también que la totalidad del personal realiza un módulo específico en atención a personas con discapacidad tanto en el momento de su incorporación como posteriormente en cursos de reciclaje, por lo que más del 64 % de la plantilla dispone de esta formación.

14.3.2 Transporte aéreo

Accesibilidad del transporte aéreo

Una asociación de personas con discapacidad denunció el uso, en el Aeropuerto de Vitoria-Gasteiz (Araba/Álava), de un mecanismo denominado «silla oruga salva-escaleras portátil», utilizado para facilitar el acceso a los aviones de las personas con movilidad reducida usuarias de silla de ruedas. Indicaban que ese sistema requiere de la realización, mientras el pasajero permanece a la intemperie, de maniobras peligrosas de acercamiento al avión y de elevación que no garantizan un ajuste perfecto, implicando, en algunos casos, la necesidad de completar el izado mediante la fuerza física de los operarios, con riesgos añadidos para las personas implicadas. Señalaban que, en otros aeropuertos, se trabaja con los llamados «camiones tijera», diseñados específicamente para el transporte seguro y cómodo de estos pasajeros entre la terminal y la aeronave.

Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (Aena) comunicó que su servicio de asistencia «Sin Barreras», de prestación gratuita en todos los aeropuertos de su red en los que operan vuelos comerciales, busca que todas las personas puedan utilizar el transporte aéreo con independencia de su capacidad de movilidad, conforme a lo establecido en el Reglamento (CE) 1107/2006, del Parlamento Europeo. Además, indicaba que colabora con diversas asociaciones de discapacidad, que le ayudan a realizar adaptaciones a las necesidades de las personas, validar los procedimientos implantados y establecer buenas prácticas. Finalizaba su comunicado confirmando la licitación, en 2024, de un nuevo contrato de prestación del servicio, en el que está incluido el Aeropuerto de Vitoria, que incorporará mejoras en los medios materiales como las reclamadas por la asociación compareciente.

14.3.3 Transporte por ferrocarril

Servicio Adif Acerca

El Defensor del Pueblo solicitó información a la entidad Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) en relación con las insuficiencias en la prestación de su servicio

Acerca, denunciadas por varias personas con discapacidad visual grave, que referían la escasez de personal de asistencia, falta de formación especializada para tratar con personas con problemas visuales o auditivos, así como la inadecuada coordinación de algunos servicios, relatando varios casos de viajeros que habrían quedado olvidados en su asiento del tren sin que nadie fuese a recogerles. Adif informó de que la prestación del servicio Acerca, destinado a asistir a los viajeros afectados por cualquier discapacidad o limitación de movilidad, se ajusta continuamente a su demanda prevista, aunque circunstancias como la recepción de nuevas solicitudes de atención en las dos horas previas a la salida del tren, unidas a incidencias o retrasos difíciles de prever, pueden provocar un efecto encadenado en la acumulación de asistencias que conlleve que los tiempos de respuesta sean más elevados de lo esperado.

Señaló también que, para evitar estas insuficiencias, durante la campaña de verano de 2024 se reforzó el servicio en las ocho principales estaciones españolas. Igualmente indicó estar analizando la posibilidad de reorganizar dicho servicio de forma permanente en las dos estaciones de Madrid y en la de Barcelona, para contar con un personal específico y diferenciado para las asistencias de subida y de bajada.

Adif está reforzando la formación relativa a la atención de personas con discapacidad visual e intentando unificar, en la medida de lo posible, el criterio de ubicación de los puntos de recogida y encuentro en todas las estaciones, mediante un itinerario similar a seguir desde la entrada principal y una señalizada adaptada para múltiples discapacidades.

Adquisición de billetes de ferrocarril

En relación con las dificultades a las que se enfrentan los usuarios del transporte ferroviario para poder adquirir, de forma ágil y cómoda, billetes de ferrocarril tanto convencionales como vinculados a los abonos recurrentes, Renfe-Operadora informó de que se están llevando a cabo importantes inversiones destinadas a la modernización de los sistemas de venta y acceso, incluyendo la actualización de todos los canales disponibles.

Para evitar que su página web colapse, Renfe tiene habilitado un sistema de sala de espera virtual que tiene como objetivo conseguir estabilizar el sistema, mantener un alto número de ventas (en torno a 400 por minuto) e impedir así que el sistema falle. Actualmente, la página web cuenta con alrededor de 5,6 millones de usuarios únicos mensuales y recibe 11,5 millones de visitas al mes. El operador reitera su compromiso de seguir avanzando en la optimización de la atención al cliente.

Servicio de Cercanías

La situación de los servicios ferroviarios de Cercanías es objeto de un tema destacado en el presente informe (capítulo 12 de la sección II del presente informe).

14.3.4 Infraestructuras ferroviarias

Las incidencias y molestias para los usuarios derivadas de las obras de ampliación y remodelación integral de la estación de Chamartín, en Madrid, dieron lugar a una investigación de oficio del Defensor del Pueblo ante la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible, que comunicó que dichos trabajos, actualmente en ejecución, aspiran a convertirla en un nodo estratégico de movilidad sostenible, duplicando la capacidad de operación de la alta velocidad, además de ampliar el vestíbulo de viajeros y remodelar las vías y andenes de la red convencional y de Cercanías.

Comunicaba la secretaría de Estado que, tras una primera fase de trabajos, ya había concluido la construcción de las cuatro nuevas vías de alta velocidad, todavía a la espera de autorización de uso por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, y que había comenzado a funcionar una parte del nuevo vestíbulo principal de la terminal de viajeros. También se ha ejecutado el nuevo paso subterráneo de conexión con andenes de alta velocidad, dotado de ascensores y escaleras mecánicas, que permitirá el acceso directo a Cercanías y al Metro.

Asimismo, informó de la implementación de una serie de medidas encaminadas a mejorar el flujo de pasajeros y reducir las molestias derivadas de los trabajos, tales como la reducción del tiempo de acceso a las salas de embarque, la apertura nocturna de la estación y el refuerzo de la megafonía y de las pantallas de información al viajero. Para evitar aglomeraciones, se trasladaron los canales de venta fuera del vestíbulo principal de la terminal de viajeros, instalando nuevos espacios de espera en zona cubierta y en el exterior, con una pérgola de protección solar.

Respecto al servicio ferroviario, se reprogramaron circulaciones y se había planteado soluciones como la doble composición o el acople de servicios. Además, se habían conseguido importantes mejoras en la revisión de los trenes y en su mantenimiento, mediante intervenciones preventivas concentradas en horario nocturno, que permiten anticipar incidencias antes de su incorporación al servicio, incrementando su disponibilidad y fiabilidad. También se habían reorganizado las bases de mantenimiento, para concentrar modelos y generar economías de escala en la revisión, creando un sistema de asistencia técnica en línea permanente.

Dada la importancia de las señaladas incidencias y molestias, el Defensor del Pueblo continuará atenta a las mejoras emprendidas en la estación de Chamartín.

14.3.5 Transporte de viajeros por carretera

Varios ayuntamientos de la provincia de Salamanca trasladaron al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible su disconformidad con la drástica reducción de frecuencias en el servicio de transporte de viajeros por carretera en la línea Salamanca-Coria (Cáceres). Al recorte de frecuencias se sumó la escasez de plazas en los autobuses, que suelen agotarse, quedando muchos días pasajeros en tierra, una parte importante de ellos de edad elevada y que necesitan del servicio público para desplazarse a Salamanca para recibir atención médica o realizar gestiones.

La Dirección General de Transporte Terrestre informó al Defensor del Pueblo de que, ante la falta de respuesta por parte de la compañía, inició una inspección del servicio, levantando actas de infracción al comprobar que se estaban incumpliendo la casi totalidad de las expediciones entre Coria y Salamanca y viceversa, iniciando la tramitación de los correspondientes expedientes sancionadores, actualmente en fase de recurso. Esta institución solicitó a dicho centro directivo que le informe de las medidas que, en el marco de sus competencias, puedan ser adoptadas para la urgente restitución del servicio público de transporte de viajeros en la línea afectada por la dejación de la empresa concesionaria.

14.4 INFRAESTRUCTURAS VIARIAS

A lo largo de 2024, el Defensor del Pueblo siguió diversas tramitaciones de quejas sobre el estado de conservación en que se encuentran algunos puntos de la red de carreteras, con varias administraciones de distintos niveles territoriales.

Se han mantenido abiertas varias actuaciones hasta que la Administración competente comunique las medidas adoptadas o la redacción de proyectos de rehabilitación que permitan superar los problemas detectados. A modo de ejemplo, cabe reseñar las actuaciones iniciadas con la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible, el Ayuntamiento de Oviedo, la Consejería de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios del Principado de Asturias y la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia.

En el informe de 2023 se puso de manifiesto el caso planteado por vecinos de Pelahustán (Toledo), quienes señalaron que la carretera que une dicha población con Cenicientos (Madrid) carecía de mantenimiento y se hallaba en un estado muy deficiente. Iniciada la correspondiente actuación, la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid reconoció su responsabilidad en el tramo que va de Cenicientos al límite con la provincia de Toledo, e informó de que en 2024 estaba prevista la rehabilitación del firme. Respecto al resto del trazado, existe desde hace años una controversia entre administraciones sobre la titularidad del tramo de carretera que

discurre por la provincia de Toledo, desde el cruce con la carretera CM-5005, hasta el límite con la Comunidad de Madrid.

Ante situaciones como la planteada, el Defensor del Pueblo considera que las Administraciones públicas deben estar coordinadas y mantener información mutua sobre la actividad a desarrollar para solventar un problema. Esta obligación se encuentra recogida en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que impone a las Administraciones públicas los principios de coordinación y colaboración en el servicio al interés general. La falta de coordinación entre las Administraciones públicas no puede causar un perjuicio a la ciudadanía, a quien no le corresponde promover la coordinación entre los organismos.

La institución formuló al respecto una Sugerencia dirigida al [Ayuntamiento de Pelahustán](#), a la [Diputación Provincial Toledo](#) y a la [Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha](#), para que se coordinen a fin de determinar la titularidad de la carretera y, por tanto, su adecuada conservación y mantenimiento.

15 MEDIO AMBIENTE

15.1 PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA Y MEDIDAS CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

El retraso en el establecimiento de las zonas de bajas emisiones (ZBE)

Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la incidencia de la contaminación atmosférica en la salud de las personas produce miles de muertes todos los años. Por otra parte, la reducción del uso de combustibles fósiles se torna esencial para combatir los devastadores efectos del cambio climático. De esta forma, la reducción de emisiones atmosféricas procedentes del tráfico de vehículos se ha convertido en un objetivo de la política ambiental en España y en la Unión Europea.

Para la consecución de ese objetivo, las normas establecen medidas entre las que se encuentran las zonas de bajas emisiones (ZBE), entendidas como restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en un área de carácter continuo para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones según el Reglamento General de Vehículos.

La importancia de esta medida es tal que Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, estableció la obligación de implantar estas zonas en todos los municipios de más de 50.000 habitantes. Conforme al mandato establecido en dicha ley, las ZBE debían de haber entrado en funcionamiento el 1 de enero de 2023.

Sin embargo, ante el retraso advertido en su implantación, el Defensor del Pueblo decidió abrir, a finales de 2023, actuaciones de oficio sobre esta cuestión. Tales actuaciones se iniciaron, por un lado, y según la información disponible entonces, con los municipios de más de 50.000 habitantes cuyos ayuntamientos no habían comenzado los trámites para declarar las zonas en aquella fecha. Por otro lado, también se iniciaron actuaciones con los municipios de más de 300.000 habitantes que, si bien habían comenzado con la tramitación, en ese momento todavía no las habían aprobado. En un tercer grupo se incluyeron algunos municipios en los que la implantación de la ZBE parecía haberse paralizado. En total, las actuaciones se iniciaron con 33 ayuntamientos.

Ninguno de los argumentos ofrecidos por los ayuntamientos en sus repuestas —como el de la fijación de un plazo demasiado corto para la creación de la zona de bajas emisiones, el eventual cambio en los equipos de gobierno local tras la celebración de elecciones municipales, la falta de medios técnicos especializados para su realización, las peculiaridades geográficas del territorio municipal, la no superación de los niveles de emisiones contaminantes establecidos por la normativa, o la adopción

preferente de otras medidas de movilidad sostenible diferentes— justifica de manera satisfactoria el retraso en el establecimiento de estas zonas. Hay que tener en cuenta, además, que algunos de ellos han recibido ayudas económicas para su implantación.

El resultado de estas actuaciones se plasmó en 2024 en once Recomendaciones dirigidas a los ayuntamientos de [Alicante](#), [Aranjuez](#) (Madrid), [Arganda del Rey](#) (Madrid), [Arona](#) (Santa Cruz de Tenerife), [Badalona](#) (Barcelona), [Barakaldo](#) (Bizkaia), [Bilbao](#), [Calvià](#) (Illes Balears), [Castelló de la Plana](#) (Castellón), [Cerdanyola del Vallès](#) (Barcelona), [Coslada](#) (Madrid), [Córdoba](#), [Elche](#) (Alicante), [El Puerto de Santa María](#) (Cádiz), [Ferrol](#) (A Coruña), [Gijón](#), [Granadilla de Abona](#) (Santa Cruz de Tenerife), [Las Palmas de Gran Canaria](#), [Lorca](#) (Murcia), [Majadahonda](#) (Madrid), [Málaga](#), [Mijas](#) (Málaga), [Motril](#) (Granada), [Murcia](#), [Orihuela](#) (Alicante), [Palma de Mallorca](#), [San Cristóbal de La Laguna](#) (Santa Cruz de Tenerife), [Sanlúcar de Barrameda](#) (Cádiz), [Telde](#) (Las Palmas), [Tres Cantos](#) (Madrid), [Valdemoro](#) (Madrid), [Valencia](#) y [Valladolid](#).

Estas recomendaciones pueden hacerse extensibles a todos los municipios obligados por la ley a implantar una ZBE.

En relación con aquellos municipios que no tengan ya en funcionamiento una zona de bajas emisiones, el Defensor del Pueblo recomendó llevar a cabo un rápido, cuidadoso y completo cumplimiento del mandato establecido en la Ley de cambio climático y transición energética, de forma que, a la mayor brevedad, cuenten con una que reúna todos los elementos definidores de dicho instrumento.

Sin embargo, no basta con el establecimiento de la ZBE, sino que esta debe corresponderse con las características y requisitos fijados en la Ley de cambio climático y transición energética y en el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones.

Así, la tramitación del procedimiento de aprobación y puesta en marcha de la ZBE debe responder a las exigencias formales recogidas en dichas normas, como la de que el proyecto cuente con el contenido mínimo o con los estudios e informes enumerados en ellas. En todo caso, el cumplimiento de los trámites procedimentales requeridos para su aprobación no puede servir de justificación para dilatarla en el tiempo de manera excesiva, o para prorrogarla indefinidamente.

Igualmente, el área espacial elegida para implantarla debe ser continua y con la extensión suficiente para alcanzar los objetivos de calidad del aire, para cuya consecución dichas zonas de bajas emisiones se han programado. Asimismo, su contenido debe ser el de establecer restricciones permanentes a la entrada, circulación y estacionamiento de vehículos, y no otras diferentes.

Esas restricciones necesariamente deben fijarse en relación con el distintivo ambiental de los vehículos, y no en virtud de otros criterios. Ello se justifica en que dichas

ZBE no solo son instrumentos dirigidos a alcanzar objetivos de protección de la calidad del aire, sino también de mitigación del cambio climático.

Por tal motivo, la renovación del parque nacional de vehículos, y la sustitución de los más antiguos por vehículos ECO o vehículos 0 emisiones, constituye un objetivo legítimo y necesario. Además, la ZBE que se apruebe ha de fijar objetivos en materia de calidad del aire, cambio climático, impulso del cambio modal y eficiencia energética en el uso de los medios de transporte, y calidad acústica, establecidos de manera cuantificable.

Las Recomendaciones formuladas por esta institución también son aplicables a los municipios que ya cuentan con una zona de bajas emisiones en funcionamiento, para adaptarla tanto a los requerimientos mencionados, en caso de que no se ajuste a ellos, como a los resultados que arroje la monitorización de sus resultados, que debe ser continua. En el supuesto de que no se cumplan los objetivos fijados, la Administración municipal está obligada a la adopción de nuevas medidas, las cuales, en cualquier caso, no podrán tener un carácter regresivo, de acuerdo a la previsión legal a este respecto.

Manipulación de graneles sólidos en los puertos y calidad del aire

Quien genera emisiones a la atmósfera debe conocer la contaminación que produce, disponer de sistemas de seguimiento y control de dichas emisiones y adoptar medidas para controlarlas, prevenirlas y, en su caso, corregirlas. De otra manera no es posible elaborar y aplicar los instrumentos previstos en la ley para combatir la contaminación.

La manipulación y el almacenamiento a la intemperie de graneles sólidos en los puertos constituye la primera causa de emisiones a la atmósfera en tales infraestructuras, a través del incremento de partículas en suspensión. Por esta razón, la medición de la calidad del aire en dichos espacios constituye el primer requerimiento para combatir dichas emisiones.

En este sentido, disponer de información lo más exacta posible sobre esta clase de contaminación atmosférica es responsabilidad de las Administraciones públicas (ya sean las autoridades competentes en materia de medio ambiente o los titulares y gestores de las infraestructuras contaminantes) y de quienes contaminan (los operadores que realizan las actividades contaminantes). Una vez detectada, corresponde a la autoridad portuaria, incluso a través del ejercicio de su potestad sancionadora, y a dichos operadores adoptar las medidas oportunas para su control, prevención y reducción.

Para ello, es preciso que las estaciones de medición de la calidad del aire de la infraestructura portuaria estén integradas en la red general de vigilancia y control de la calidad del aire, y que funcionen de acuerdo a los criterios fijados en la legislación básica estatal, relativos al emplazamiento de las estaciones, el número de puntos de muestreo, o los contaminantes que han de medirse, así como que se suministre información

comparable y accesible. Igualmente, es necesario que la cooperación entre administraciones funcione adecuadamente, para que dicha evaluación esté disponible de la manera más precisa y completa posible. Del mismo modo, debe procurarse que las instalaciones de medición y de los captadores de partículas se encuentren operativos de manera continua.

También es importante que los planes de calidad del aire y el resto de instrumentos de planeamiento que la legislación en la materia obliga a adoptar a las administraciones competentes se encuentren actualizados, y que incluyan tanto una descripción detallada de las medidas que han de establecerse para la reducción de la contaminación, como una programación temporal de su ejecución.

En conexión con lo anterior, los problemas ambientales por la manipulación de graneles sólidos en el puerto de Almería han motivado distintas actuaciones del Defensor del Pueblo, ya desde 2003. En 2024, esta institución dirigió a la [Autoridad Portuaria dos Recomendaciones](#), para que impulse la reducción de la emisión de partículas PM10 y PM 2,5, y mejore el funcionamiento y la compatibilidad de los datos de las estaciones de medición y captadores de partículas, así como un Recordatorio de deberes legales, para que ejerza la potestad sancionadora respecto de los operadores que incumplan las obligaciones ambientales. El Defensor del Pueblo también dirigió a la [Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, de la Junta de Andalucía, dos Recomendaciones](#), para que impulse la tramitación del nuevo plan de calidad del aire de Almería, en el que se detallen las medidas que deben implantarse en el puerto para corregir la contaminación por partículas, indicando el plazo de ejecución en el que deben acometerse; y para que intensifique las gestiones con la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) con el fin de que los criterios correctores que deban aplicarse en la evaluación de la calidad del aire, en relación con las intrusiones de partículas saharianas, estén disponibles para cada período de evaluación.

También en relación con el establecimiento de una adecuada red de control de las emisiones atmosféricas portuarias, el Defensor del Pueblo dirigió a la [Autoridad Portuaria de Málaga una Recomendación](#) para completarla a la mayor brevedad, y para que facilitase la información que le solicitasen los interesados referida a dichas emisiones.

Contaminación lumínica

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, establece que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, promoverán la prevención y reducción de la contaminación lumínica, en persecución de los objetivos enumerados en su disposición adicional cuarta.

El Defensor del Pueblo recordó el contenido de tales objetivos al [Ayuntamiento de Bétera](#) (Valencia), y le instó a la renovación de las instalaciones de alumbrado de su localidad, a través de una previsión presupuestaria plurianual.

15.2 PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA BIODIVERSIDAD

Calidad de las aguas y vertidos

Es habitual que el Defensor del Pueblo inicie actuaciones ante las quejas ciudadanas recibidas en relación con la calidad de las aguas y el vertido de aguas residuales. Una vez acreditada la existencia de tales problemas ambientales, la labor de esta institución se encamina a instar a la Administración correspondiente a que ejerza sus competencias para impedir los vertidos irregulares, exigir su regularización en caso de ser legalizables, sancionar a los causantes e informar de ello a los afectados.

Sin embargo, en otras ocasiones es la propia Administración la autora de los vertidos o su causante. Así sucedió con dos quejas sobre vertidos de aguas residuales en una finca particular, tramitadas en 2024. En la primera se verificó la realización del vertido por parte del ayuntamiento, sin contar con autorización para ello, a pesar de la imposición de sucesivas sanciones por parte del organismo de cuenca competente. En otro caso, el vertido se produjo por una tubería de conducción de agua en mal estado cuya titularidad resulta incierta pero con fundados indicios de su pertenencia a la red de saneamiento municipal.

El Defensor del Pueblo formuló sendas Sugerencias al [Ayuntamiento de Hormigos](#) (Toledo), y al de [Artesa de Segre](#) (Lleida), instando a la regularización del vertido a través de la solicitud de su autorización, en el primer caso, y a la determinación del titular de la tubería referida y la terminación del vertido, en el segundo. A ello se añade que dicha conducción constituye un residuo altamente peligroso, en tanto que está compuesta por fibras de amianto. En consecuencia, también se instó a dicho ayuntamiento a su tratamiento y reemplazo.

Procedimiento de autorización de la quema de residuos vegetales

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece una prohibición de carácter general de quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola.

No obstante, de acuerdo con la normativa comunitaria, se prevé una dispensa a favor de las pequeñas explotaciones agrarias, previa autorización de la comunidad autónoma, bien por razones de carácter fitosanitario que no sea posible abordar con otro tipo de tratamiento, motivando adecuadamente que no existen otros medios para evitar la propagación de plagas, bien con el objeto de prevenir los incendios. Además, los residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola incluidos en el ámbito de

aplicación de la ley deben gestionarse atendiendo a la jerarquía en la gestión y tratamiento de residuos, priorizando su reciclado mediante el tratamiento biológico de la materia orgánica.

El otorgamiento de tales autorizaciones no solo ha de respetar las condiciones impuestas para el tratamiento de estos residuos en la citada norma, sino también las garantías exigidas con carácter general por la legislación en materia de procedimiento administrativo, de manera que tengan una tramitación adecuada.

De acuerdo con lo razonado, esta institución dirigió a la [Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid una Sugerencia](#), con el fin de que impulse la elaboración y aprobación de una norma que regule la autorización de quema de restos vegetales en los terrenos forestales de la Comunidad de Madrid de acuerdo con las condiciones y garantías mencionadas.

Inventario municipal del arbolado urbano

Los árboles son imprescindibles para el equilibrio ecológico del medio urbano y natural y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. Constituyen el principal elemento conformador de la presencia de la naturaleza en la ciudad. En consonancia con ello, la legislación atribuye a los entes locales potestades en orden a la protección, conservación, difusión, fomento, investigación y acrecentamiento del patrimonio arbóreo municipal.

En ocasiones, las normas también encomiendan al ente local la confección de un inventario del arbolado del municipio. Sin embargo, el que no exista dicha previsión no significa que los ciudadanos no puedan exigir su elaboración. En efecto, la confección de tal inventario es una consecuencia lógica de la legislación citada y una herramienta necesaria para cumplir, y verificar el cumplimiento, de las previsiones establecidas en ella para la protección del patrimonio natural en la ciudad.

La confección de dicho inventario resulta aconsejable también para el cumplimiento de los deberes activos de difusión de la información ambiental que impone a las administraciones la Ley 27/2006, de 18 de julio. En efecto, atender las solicitudes de los ciudadanos en materia ambiental puede requerir un volumen de recursos del que las Administraciones públicas no siempre disponen.

A la vista del creciente interés por la protección del arbolado en las ciudades, gran parte de ese trabajo podría evitarse elaborando y dando publicidad al contenido del inventario, de la misma manera que ocurre con los catálogos de especies de flora y fauna protegidas, cuya información puede consultarse libremente en las páginas web institucionales.

Estas consideraciones han servido para que el Defensor del Pueblo dirija una [Recomendación al Ayuntamiento de Valencia](#) para que elabore un inventario de arbolado urbano municipal de carácter público y lo mantenga actualizado.

15.3 CONTAMINACIÓN ACÚSTICA GENERADA POR EL FUNCIONAMIENTO DE LAS GRANDES INFRAESTRUCTURAS

El Defensor del Pueblo recibe habitualmente quejas por el ruido procedente de grandes infraestructuras, como las viarias, portuarias o ferroviarias.

En esta clase de quejas, la titularidad de la infraestructura resulta un dato decisivo a la hora de determinar qué Administración es responsable de corregir los problemas de ruido que se producen, tal y como establece la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en su artículo 4.2 en relación con las infraestructuras de competencia estatal. Sin embargo, ello no significa que otras administraciones con competencia en la materia queden exoneradas de la realización de toda actividad en relación con el problema de ruido planteado.

Así sucede con las molestias sufridas por los residentes de un municipio en relación con el ruido provocado por el tráfico de una carretera de titularidad estatal que lo atraviesa. A pesar de no ser el titular de la infraestructura, resulta aconsejable que el ayuntamiento mida el ruido que se produce, porque la legislación en materia de contaminación acústica y los tribunales de justicia vienen anudando el deber jurídico del emisor acústico de adoptar medidas para corregir la contaminación acústica a la superación de los valores límite de ruido establecidos en la normativa. Por tanto, una medición alternativa a las estimaciones utilizadas por la Administración estatal de carreteras para elaborar los mapas estratégicos de ruido puede resultar indispensable para lograr esa finalidad correctora. Con fundamento en tales consideraciones, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de l'Alfàs del Pi](#) (Alicante).

En otras ocasiones, hay fuentes emisoras de ruido distintas de la propia infraestructura. En tales casos, esta institución recuerda que todos los emisores deben colaborar y actuar, en proporción a su contribución a la generación de ruido, dado que existe un mandato general de prevenir, reducir y, en su caso, corregir, la contaminación acústica producida.

En los casos de infraestructuras de transporte ferroviario de titularidad estatal, la responsabilidad recae, además de en Adif (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias), como titular de la infraestructura, también en Renfe Operadora, como responsable de la prestación de servicios de transporte ferroviario, cuando es el funcionamiento de los trenes el causante de la contaminación sonora. En esos casos, el deber de colaboración entre las administraciones causantes de las molestias alcanza mayor relieve.

De acuerdo a estos argumentos, esta institución dirigió distintas Sugerencias a [Adif](#), a [Renfe Operadora](#), ambas dependientes del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, y al [Ayuntamiento de Almería](#), en relación con el proyecto de construcción y reforma de la Estación Intermodal de Almería.

Por último, no es infrecuente que en esta clase de quejas sea la Administración titular de la infraestructura la que niega su competencia en la materia, y busque eludir el control de las emisiones sonoras y la adopción de medidas correctoras cuando se superan los límites establecidos en la legislación.

Este comportamiento se ve favorecido en el caso de los puertos de interés general, dado que las especificidades que atemperan las exigencias en materia de ruido por tratarse de una infraestructura de transporte y las facilidades para que cumplan con sus obligaciones en materia de contaminación acústica son aún mayores que las que existen para otras infraestructuras, ya que la ley no fija un plazo para que elaboren el mapa de ruido ni, por tanto, para la aprobación del plan de acción para corregirlo.

Sin embargo, no puede aceptarse que el cumplimiento de las obligaciones de la legislación de ruido quede a la voluntad del titular de la infraestructura. Tales obligaciones corresponde cumplirlas a la autoridad portuaria, no solo como titular de la misma, sino también como su gestor y responsable del control de los servicios portuarios, pues así lo exige tanto la legislación vigente en materia de ruido como la propia de puertos.

En virtud de estas consideraciones, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación y un Recordatorio de deberes legales a la Autoridad Portuaria de Málaga](#), en orden a la elaboración de un mapa estratégico de ruido y del plan de acción asociado, referidos a la contaminación acústica en el puerto de Málaga, y al deber de suministro de información a quien la pida sobre las emisiones acústicas producidas.

15.4 CONTAMINACIÓN ACÚSTICA PROCEDENTE DE OTRAS ACTIVIDADES

Muchos ciudadanos que acuden al Defensor del Pueblo ponen de manifiesto que sufren en sus domicilios, de manera continua y diaria, ruidos y vibraciones procedentes de focos muy diversos.

Las situaciones de contaminación acústica que han dado lugar a actuaciones de esta institución son similares todos los años, siendo muy frecuentes las originadas por el ruido y las molestias provenientes de los locales de hostelería, bares, terrazas y locales de ocio nocturno. También es muy habitual que las personas se quejen de los problemas de ruido derivados del funcionamiento de actividades clasificadas.

Esta institución ha insistido en la importancia de la planificación de la actividad inspectora llevada a cabo por la corporación municipal, a fin de comprobar el

cumplimiento de la normativa aplicable por parte de las instalaciones de hostelería, especialmente en horarios de máxima afluencia. Así se hizo en las Recomendaciones dirigidas al [Ayuntamiento de Boadilla del Monte](#) (Madrid) y al [Ayuntamiento de Madrid](#), o en la Sugerencia formulada al [Ayuntamiento de Ares](#) (A Coruña).

En particular, en el caso de los problemas de ruido y ocupación del espacio público generados por parte de las terrazas en un municipio, medidas tales como la mejora de la regulación específica, el ejercicio de la potestad sancionadora municipal, el establecimiento de una figura mediadora entre el local y los vecinos, la ampliación de la responsabilidad que le corresponde afrontar al titular del establecimiento, o la imposición de limitaciones al otorgamiento de nuevas autorizaciones en zonas saturadas, resultan útiles para abordarlos, tal y como se especifica en las [Recomendaciones dirigidas al Ayuntamiento de Barcelona](#).

En esta clase de quejas es preciso insistir en la importancia de la realización por parte de la Administración de una medición sonométrica de los niveles del ruido producido por el local de ocio o por la actividad molesta, y en el caso en que el ayuntamiento no cuente con medios para realizarla es preciso que acuda a la Administración provincial o autonómica para procurárselos. Ese es el contenido de las Sugerencias dirigidas a los ayuntamientos de [Cartagena](#) (Murcia), [Fuente El Saz de Jarama](#) (Madrid), [Galápagos](#) (Guadalajara), [Las Palmas de Gran Canaria](#), [San Sebastián de los Reyes](#) (Madrid), [Vilanova d' Alcolea](#) (Castellón) y [Zamora](#).

En los casos en que la normativa local en materia de ruido establece niveles máximos de ruido permitido más exigentes que los establecidos en la legislación básica del Estado, no es admisible justificar la superación de estos últimos bajo el argumento de que son compatibles con los fijados en la normativa estatal. Ello ha sido objeto de una [Sugerencia al Ayuntamiento de El Rosario](#) (Santa Cruz de Tenerife).

En ciertos casos, el Defensor del Pueblo insiste en la necesidad tanto de realizar dichas mediciones como de programar las inspecciones en el momento en que el establecimiento se encuentra en el desarrollo de su actividad, incluso si esta coincide con el horario nocturno o de madrugada. Así sucede en las Sugerencias formuladas a los ayuntamientos de [Ea](#) (Bizkaia), [Plasencia](#) (Cáceres) o [Miranda de Ebro](#) (Burgos).

En otras ocasiones, se trata de un establecimiento que no reúne las características ambientales requeridas, o que no cuenta con licencia para desarrollar su actividad, de manera que corresponde a la Administración municipal ejercer sus potestades de inspección, sancionadora y de restablecimiento de la legalidad, para salvaguardar los derechos de los vecinos. Es el caso de las Sugerencias dirigidas a los ayuntamientos de [Madrid](#), [Los Corrales de Buelna](#) (Cantabria) y [Las Palmas de Gran Canaria](#).

La instancia a la Administración municipal para que ejercite las potestades citadas se extiende también a la existencia de problemas de malos olores, o de insalubridad, como en las Sugerencias formuladas a los ayuntamientos de [Móstoles](#) (Madrid) y [Laredo](#) (Cantabria). Cuando los problemas de insalubridad del establecimiento se unen a la ausencia de licencia para el desarrollo de su actividad, el ejercicio de tales potestades puede llevar a su clausura, provisional o definitiva, como se contempla en la Sugerencia formulada al [Ayuntamiento de Mutxamel](#) (Alicante).

En la tramitación de algunas de estas quejas se advierte el cambio de la persona jurídica titular del local causante de las molestias, a través de un aparente traspaso del negocio con el solo fin de eludir la imposición de la sanción de precinto del local decretada por el ayuntamiento. Lo cierto, sin embargo, es que las corporaciones locales tienen en sus manos instrumentos suficientes para combatir la realización de dichas operaciones en fraude de ley con el fin de eludir la imposición de la sanción, si sospechan que se están llevando a cabo, tal y como se especifica en las [Recomendaciones dirigidas al Ayuntamiento de Málaga](#), en relación con el levantamiento de una sanción de cierre de un local de ocio por cambio de su titularidad.

Para finalizar, es preciso señalar que cada año se reciben en esta institución abundantes quejas relacionadas con la preparación y celebración de las fiestas patronales en los pueblos, o la de conciertos al aire libre.

Su planificación y organización adecuada —y fundamentalmente, la selección de un emplazamiento para su realización alejado de las zonas residenciales del municipio—, por un lado, y el control de su celebración —a través de la supervisión por el ayuntamiento de las actividades con mayor incidencia sonora, la medición del ruido producido, o el cumplimiento de las exigencias de aforo o de horario—, por otro, son los aspectos clave para que puedan conjugarse adecuadamente todos los derechos de los vecinos, también los de aquellos que ven alterada su vida normal o su derecho al descanso por la realización de tales eventos. El Defensor del Pueblo ha dirigido Sugerencias y Recomendaciones en este sentido a los ayuntamientos de [Toledo](#) y [Torre Pacheco](#) (Murcia).

La realización de mediciones sonométricas y el control del cumplimiento del horario establecido son también las medidas que corresponde adoptar por los ayuntamientos en el caso de molestias causadas por la actividad de instalaciones deportivas o parques públicos, tal y como mantiene esta institución en la [Sugerencia formulada al Ayuntamiento de Errenteria](#) (Gipuzkoa) o en la [Sugerencia dirigida al Ayuntamiento de Madrid](#), aunque en otras ocasiones es procedente que la entidad local requiera directamente a los responsables del foco emisor la adopción de medidas, como en la [Sugerencia dirigida al Ayuntamiento de Navalunga](#) (Ávila).

16 URBANISMO

16.1 PLANTEAMIENTO URBANÍSTICO

Los principios informadores del planeamiento general municipal son el de obligatoriedad y el de vigencia indefinida. Pero este último no puede interpretarse en el sentido inmovilista de perpetuar el planeamiento urbanístico sin proceder a su modificación durante larguísimos períodos de tiempo. Como cada año, el Defensor del Pueblo debe recordar que los ayuntamientos pueden —y deben— revisar y modificar sus planes cuando nuevos criterios o nuevas necesidades urbanísticas hagan necesaria o adecuada la actualización de un planeamiento vigente en un momento determinado.

Esta necesidad y conveniencia de proceder a la actualización del planeamiento se justifica en razones de interés público: no solo porque el transcurso del tiempo conlleva la aparición de nuevos criterios o necesidades, sino también porque las numerosas reformas de la legislación urbanística hacen indispensable —y si cabe, imperativo— 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.

El texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, hoy derogado, recogió por primera vez en su artículo 15, relativo a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, la obligación de elaborar mapas de riesgo natural en los procesos urbanísticos. En similares términos se expresa el artículo 22 del hoy vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, cuando afirma que el informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Asimismo, la ley obliga a las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística a atender, entre otros principios, al de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves. En la ordenación de los usos del suelo han de incluir los riesgos derivados del cambio climático, entre ellos los derivados de eventos meteorológicos extremos (artículo 20 del mismo texto legal).

En suma, desde 2008 —con una mayor concreción, desde 2015— los planes de ordenación territorial han de incorporar esos mapas como herramienta para reducir las consecuencias de los riesgos naturales. Pese a ello, hay un alto porcentaje de los municipios españoles cuyo planeamiento es anterior a ese año y que, por tanto, no está adaptado a la legislación que incorpora esas nuevas determinaciones llamadas a procurar un desarrollo territorial sostenible.

De ahí que el Defensor del Pueblo deba insistir en la idea de que el urbanismo, como función pública, exige una acción planificada. El planeamiento constituye la base fundamental de toda ordenación y, por esta razón, los municipios deben contar con planeamientos generales adaptados a los marcos legales en cada momento vigentes.

Esta institución ha de reiterar a los municipios la necesidad de que revisen los planes de ordenación municipales para adaptar la ordenación de los usos del suelo a los riesgos derivados de los fenómenos extremos, especialmente al riesgo de inundación. Máxime cuando los expertos coinciden en señalar que, como consecuencia del cambio climático, se está produciendo un aumento de la intensidad y frecuencia de estos fenómenos, como los acaecidos con las danas de finales de octubre y principios de noviembre de 2024 en distintas localidades de la Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha y Andalucía.

Una correcta planificación del territorio y de los usos es una herramienta imprescindible para conseguir minimizar los daños que puedan producirse.

Los municipios, en la ordenación de los usos del suelo a través del planeamiento, han de tener en cuenta los mapas de peligrosidad y riesgo de inundación y han de adaptarse a los planes de gestión de este riesgo que elaboran las demarcaciones hidrográficas y organismos de cuenca, en aplicación del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, el cual traspone la Directiva 2007/60/CE del mismo nombre.

No hay que olvidar que estos planes tienen como objetivo lograr una actuación coordinada de todas las administraciones públicas y la sociedad para reducir las consecuencias negativas de las inundaciones, basándose en los programas de medidas que cada una de las administraciones debe aplicar en el ámbito de sus respectivas competencias. El planeamiento municipal debe, además, tener en cuenta e incorporar las previsiones de los planes territoriales de prevención de riesgos de inundación que se hayan adoptado en el ámbito autonómico correspondiente.

Con relación a la necesidad de mantener actualizados los planes generales, es preciso referir que en ocasiones son los propios ciudadanos los que promueven sus modificaciones puntuales. Alegan en sus quejas que las administraciones locales no siempre tramitan las modificaciones propuestas, y el Defensor del Pueblo en algunos casos constata que los ayuntamientos ni siquiera dan la preceptiva contestación mediante resolución expresa y motivada. Por toda respuesta indican a las personas interesadas que no están justificadas las razones de interés general exigidas por la ley para iniciar el expediente. Pero no aclaran los motivos por los que el municipio así lo considera y, lo que es más grave, no otorgan ningún trámite para subsanar las posibles deficiencias de la solicitud.

Las competencias de esta institución en las quejas de esta naturaleza se circunscriben a la supervisión de la correcta tramitación del procedimiento, vigilando que, en la aplicación de la normativa, las corporaciones locales hayan respetado en todo momento los derechos reconocidos a la ciudadanía, que no se produzca indefensión durante su tramitación y que se dicten resoluciones expresas y motivadas. El Defensor del Pueblo suele insistir en que la motivación de los actos administrativos constituye un principio esencial que ha de regir la actuación de las administraciones públicas y tiene por finalidad que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución de la Administración, con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto.

En este sentido, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de A Laracha](#) (A Coruña), que fue aceptada por la corporación local, si bien, con carácter previo a dictar la resolución, concedió a la persona interesada un trámite para la subsanación de determinadas deficiencias.

16.2 EJECUCIÓN URBANÍSTICA

Ha de destacarse un año más la excesiva lentitud que caracteriza a la gestión urbanística debido a la complejidad de los procesos administrativos a los que está sometida. Tal y como se señaló ya en 2023, son muy numerosas las ocasiones en las que el Defensor del Pueblo debió de subrayar la importancia de que las administraciones locales asuman el protagonismo de la ejecución urbanística, invocando aquellas, para justificar su inactividad, la falta de medios técnicos y jurídicos.

Además, con carácter general, esta institución constata que no son partidarias de adoptar determinadas medidas o mecanismos que las propias leyes autonómicas ponen a su disposición, para garantizar la ejecución de los desarrollos urbanísticos previstos en los planes en aquellos supuestos de incumplimiento de los plazos establecidos, 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 que la Administración llegue nunca a acordar la sustitución del sistema de actuación. Por ello, siguen siendo frecuentes las sugerencias formuladas por el Defensor del Pueblo a fin de que los ayuntamientos impulsen esta fase del desarrollo urbanístico mediante la determinación de algún sistema de iniciativa pública o mixta, de forma que se garantice la transformación del suelo.

Ilustra este problema la [Sugerencia dirigida al Ayuntamiento de Cartagena](#) (Murcia) para que acordase la aplicación del sistema de actuación por concurrencia, como sistema de iniciativa pública, y ello con el objetivo de posibilitar e impulsar el desarrollo urbanístico de un sector.

Un caso análogo al anterior es el de una unidad de actuación en el municipio de Sóller (Illes Balears) cuya delimitación lleva años paralizada siendo la finalidad del procedimiento completar la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar, la cesión de los espacios libres públicos y el reparto del incremento de las plusvalías que esta actuación produzca. El Defensor del Pueblo formuló al [Ayuntamiento de Sóller una Sugerencia](#) para que impulsara, de modo inmediato y sin más dilaciones, la tramitación del expediente de delimitación de la unidad de actuación, adoptando las medidas oportunas para remover los obstáculos que estaban retrasando su aprobación definitiva y, por tanto, el ejercicio pleno de los derechos de los interesados.

Las Administraciones públicas, en sus respectivas esferas de competencia, han de dirigir, inspeccionar y controlar la actividad de ejecución urbanística para exigir y asegurar que se produce de conformidad con los planes de ordenación territorial y urbanística y los demás instrumentos y acuerdos aprobados o adoptados para la ejecución de estos, así como, en su caso, los correspondientes proyectos técnicos de obras. En cumplimiento de estas funciones, el ayuntamiento es el órgano urbanístico encargado de tutelar la actuación del urbanizador y debe verificar si se han cumplido correctamente todos los compromisos urbanísticos asumidos en su día por aquel. La Administración local tiene el deber de requerir el cumplimiento de tales obligaciones y 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.

No actuó así el Ayuntamiento de Murcia en un ámbito cuyas viviendas llevan años construidas, pero carecen de licencia de primera ocupación al no estar concluidas las obras de urbanización. Pese a que los propietarios llevan mucho tiempo solicitando que se terminen con cargo a los avales depositados en su día por el promotor, hasta la fecha no se han adoptado medidas eficaces para solucionar este problema. No son los vecinos afectados los obligados a la ejecución de las obras de urbanización e instalaciones que aún están pendientes. Que el promotor no las ejecutara en su día no implica que aquellos deban asumir un coste adicional, pues pagaron por unas viviendas que fueran habitables. Es el promotor quien debería haber asumido el coste de la ejecución, pues no ejecutó dichas obras e instalaciones pero vendió las viviendas como si las hubiera ejecutado.

En suma, no es conforme con el ordenamiento jurídico obligar a los propietarios, adquirentes de buena fe de inmuebles, que sirven a un bien básico y a un derecho constitucional como es la vivienda, en la creencia de que disponían de todos los servicios, a asumir además el coste por una falta de instalaciones imputable al promotor. Otra interpretación supondría premiar los incumplimientos de este y cargar en los adquirentes de las viviendas una obligación de urbanización que no les corresponde.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia al Ayuntamiento de Murcia](#), aún en trámite, para que acometiera las obras de urbanización pendientes, con cargo al aval depositado en su día por el promotor y, si este fuera insuficiente, asumiera el coste total de aquellas y acto seguido concediera las licencias de primera ocupación de las viviendas.

16.3 LICENCIAS URBANÍSTICAS

En la tramitación de las quejas que se reciben todos los años no es infrecuente que las administraciones manifiesten que carecen de recursos suficientes para ejercer sus competencias y para resolver los procedimientos en plazo, en especial respecto a las licencias urbanísticas, en muchos casos con demora de años para otorgarlas o denegarlas.

Es claro que las licencias urbanísticas suponen el elemento fundamental para el inicio de cualquier proyecto urbanístico. Sin embargo, si su obtención supone meses, e incluso años, de demora, la consecuencia puede suponer el abandono del proyecto tanto por los costes de financiación asociados como por la exasperación de particulares y promotores que acuden al Defensor del Pueblo para denunciar su situación de incertidumbre e inseguridad.

En estos casos, esta institución solicita a las administraciones municipales información sobre los problemas ordinarios que encuentra al tramitar una solicitud de licencia de obras, sobre los tiempos medios de tramitación y los recursos personales y materiales de que dispone. Además, cabe recomendar con carácter general que las administraciones locales presten atención inmediata a esos graves problemas de escasez de personal que afectan a los departamentos encargados de la tramitación de estos procedimientos y que adopten medidas en busca de la obligada eficacia en su funcionamiento y el adecuado cumplimiento de los plazos de resolución, determinando de manera concreta cuáles son las necesidades reales de personal y de medios materiales y, con ello, dar satisfacción a los legítimos intereses de los ciudadanos.

De hecho, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, señala expresamente que incumbe a las administraciones regirse en sus actuaciones por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, pues es una obligación de la Administración habilitar los medios personales y materiales precisos para cumplir con los plazos previstos en la norma. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló en 2024 Sugerencias a distintos ayuntamientos para que adoptaran las medidas oportunas y habilitaran los medios personales y materiales necesarios para reducir los tiempos de tramitación de los expedientes urbanísticos y concretamente la demora en la resolución de los procedimientos de concesión de licencias urbanísticas.

En otras ocasiones, los solicitantes de licencias denuncian que los retrasos en la resolución de sus procedimientos se deben a cambios de criterio en cuanto a la documentación que deben acompañar las peticiones. Destacan los autores de estas quejas que se les requiere hasta tres veces para que subsanen deficiencias en su solicitud, a pesar de que la mayoría de las ordenanzas municipales y leyes del suelo establecen la obligación de hacer un solo requerimiento en aras de agilizar la tramitación de las licencias y permisos y evitar retrasos innecesarios.

Como se ha señalado en informes anteriores, ante estas situaciones el Defensor del Pueblo formula Sugerencias a los ayuntamientos para que impulsen de inmediato y sin más dilaciones la tramitación de la solicitud de licencia y dicten la resolución que proceda.

Con frecuencia, las resoluciones se dictan finalmente meses e incluso años después de la fecha en que las solicitudes se presentaron, por lo que esta institución concluye sus actuaciones formulando a los ayuntamientos dos Recordatorios de deberes legales para que sean tenidos en cuenta en casos futuros: el de acomodar la actuación administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad establecidos en los artículos 103 de la Constitución y 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y el de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, conforme prescribe el artículo 21 de la misma ley.

El Defensor del Pueblo dirigió varias Sugerencias y Recordatorios de deberes legales en este sentido en 2024, al [Ayuntamiento de Penagos](#) (Cantabria); al [Ayuntamiento de Candelaria](#) (Santa Cruz de Tenerife); al [Ayuntamiento de Paradas](#) (Sevilla); al [Ayuntamiento de Lluçmajor](#) (Illes Balears); al [Ayuntamiento de Leganés](#) (Madrid), y al [Ayuntamiento de la Villa de Arico](#) (Santa Cruz de Tenerife).

16.4 DISCIPLINA URBANÍSTICA

En 2024, el Defensor del Pueblo continuó constatando retrasos y dilaciones de los ayuntamientos en la comprobación de la adecuación a la legalidad de obras denunciadas y en la verificación del cumplimiento de las órdenes de ejecución, por lo que dirigió Sugerencias a los ayuntamientos de [Cambil](#) (Jaén); [Carboneras](#) (Almería); [Chipiona](#) (Cádiz), y [Salvaterra do Miño](#) (Pontevedra).

Una especial mención requiere el Recordatorio de deber legal dirigido al [Ayuntamiento de Palma de Mallorca](#), por la pasividad en la que incurrió, tras más de cinco años de tramitación de un expediente, respecto a la reincidencia en la vulneración del orden urbanístico por parte de un hotel, frente a la que no adoptó medidas para evitarla ni sancionarla, ni tampoco para el restablecimiento de la legalidad urbanística, lo que supuso la caducidad de varios procedimientos. Resulta asimismo de especial

relevancia la [Sugerencia y el Recordatorio de deberes legales formulados al Ayuntamiento de Agost](#) (Alicante) para que ejecute subsidiariamente una orden de demolición y sancione debidamente la conducta infractora.

Algunos ayuntamientos comunicaron, como es habitual, carencias de personal técnico, que dificultan y retrasan la tramitación de los expedientes. Sin embargo, al igual que sucede respecto a la concesión de licencias urbanísticas, el ayuntamiento es responsable de adoptar las medidas necesarias para paliar las carencias de personal y medios materiales que impidan ejercer las competencias de protección de la legalidad urbanística con la debida diligencia. Además las corporaciones locales pueden solicitar la ayuda y colaboración a las diputaciones provinciales y a los órganos competentes de las comunidades autónomas. Con esta finalidad el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Valdemoro](#) (Madrid).

16.5 DEBER DE CONSERVACIÓN

El Defensor del Pueblo dirigió Sugerencias a los ayuntamientos de [Algeciras](#) (Cádiz); [Azután](#) (Toledo); [Cudillero](#) (Asturias), y [El Tiemblo](#) (Ávila), con el fin de que ejercieran sus competencias y vigilaran el cumplimiento de las obligaciones de conservación por parte de los propietarios respecto de sus terrenos, solares y construcciones, mediante la oportuna visita de inspección y la exigencia de ejecución de las actuaciones necesarias.

Los propietarios deben mantener y conservar sus inmuebles en todo momento en las debidas condiciones de salubridad y ornato público. La autoridad municipal, con independencia de las sanciones a que hubiera lugar, ha de proceder a la ejecución forzosa, requiriendo a los obligados para que realicen las obras necesarias en un plazo determinado. Una vez transcurrido dicho plazo sin haberse ejecutado las obras ordenadas, estas se han de llevar a cabo por el ayuntamiento con cargo al obligado, a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común, tal y como el Defensor del Pueblo sugirió a los ayuntamientos de [Guía de Isora](#) (Santa Cruz de Tenerife) y [La Puebla de Montalbán](#) (Toledo).

Cuando una construcción se encuentra en estado ruinoso, el ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, debe de declarar esta situación y acordar la demolición, o lo procedente para garantizar la seguridad, previa tramitación del oportuno expediente contradictorio con audiencia del propietario y de los moradores. En todo caso, debe proceder a la declaración de situación legal de ruina cuando el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales fundamentales. La declaración de ruina tiene, pues, un carácter reglado y está sujeta a un procedimiento y a unas normas en los que no opera la discrecionalidad. Por este motivo, el Defensor del Pueblo dirigió sendas Sugerencias a los ayuntamientos de [Chantada](#) (Lugo) y de

[Cobrerros](#) (Zamora), para que, previa tramitación del correspondiente expediente, declarasen la ruina de los inmuebles de referencia y ordenaran a sus propietarios su demolición y, en su caso, la ejecutaran subsidiariamente a costa de los obligados.

16.6 ACCESIBILIDAD. BARRERAS URBANAS Y ARQUITECTÓNICAS

El mal estado de las aceras, su escasa dimensión, la falta de rebajes y la instalación de elementos de mobiliario que dificultan e impiden a las personas acceder y moverse en el espacio público urbano centran las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo.

La normativa insta a la adaptación del entorno urbano y también recoge el instrumento para hacerla efectiva a través de programas de actuación o planes municipales de accesibilidad, y establece el modo de su financiación, a través de la previsión de las partidas presupuestarias específicas tanto en el caso de la Administración autonómica como la local.

Es cierto que las exigencias de eliminación de obstáculos y la aplicación de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones tienen una premisa: que el espacio sea susceptible de ajustes razonables. Sin embargo, difícilmente podrá determinar un ayuntamiento si el coste de adaptación de un espacio es o no desproporcionado si no se ha evaluado previamente. Por ello, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Laviana](#) (Asturias) con el objeto de que impulsara la tramitación y aprobación de un plan municipal de accesibilidad para promover la accesibilidad de los espacios públicos urbanizados de ese municipio, que contenga un inventario de los espacios objeto de adaptación, el orden de prioridades con que se ejecutarán y los plazos de realización.

La disposición del mobiliario asociado a una actividad comercial en las zonas de uso peatonal también puede suponer un obstáculo que frustre la accesibilidad, por lo que esta institución dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Villamesías](#) (Cáceres), con el fin de que regule esta materia en aras de garantizar el tránsito peatonal accesible.

Asimismo, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía](#), en relación con los retrasos en la instalación de un ascensor en la Escuela Oficial de Idiomas Sevilla-Macarena, incluido en el Plan de Infraestructuras Educativas para el año 2023, ya que, transcurridos casi dos años desde su aprobación, se desconocía aún el plazo de ejecución.

Respecto a las obras para la mejora de la accesibilidad de los edificios, decisión que debe ser adoptada y financiada por las comunidades de propietarios, el Defensor al Pueblo [recordó al Ayuntamiento de Madrid](#) que debía agilizar la resolución de las

licencias urbanísticas solicitadas con esta finalidad. Los retrasos pueden provocar que se sobrepase la fecha de validez del presupuesto acordado y que el coste de las obras se multiplique.

16.7 DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

En cuanto al derecho de acceso a los expedientes y la información urbanística, la mayoría de los problemas suscitados han sido analizados, de manera extensa y pormenorizada, en informes de años anteriores. Lamentablemente, en 2024 esta institución siguió encontrando en las Administraciones públicas resistencia en cuanto a dar acceso a la información urbanística y ambiental que obra en su poder, facilitando de ese modo la participación en los asuntos públicos. La actividad del Defensor del Pueblo en estos supuestos consistió en persuadir a las Administraciones públicas para que modificaran su criterio y dieran acceso a la información urbanística y ambiental que inicialmente denegaron bien por silencio, bien sin causa legal que lo justificara o bien sin motivar expresamente la causa legal concurrente.

Cabe destacar las actuaciones que se siguieron con el Consorcio para la Protección de la Legalidad Urbanística en Suelo Rústico en la Isla de Menorca, que desestimó la petición de una asociación para poder personarse en un expediente de disciplina urbanística, atribuyéndole únicamente la condición de denunciante y privándole de ejercer la acción pública urbanística.

Esta institución dispone de una consolidada doctrina sobre la legitimación de las asociaciones constituidas para la defensa del medio ambiente en los procedimientos de carácter sancionador y de disciplina urbanística y ambiental en general (incluidos los de restablecimiento de la legalidad). Dicha legitimación abarca las facultades de personarse en el procedimiento, tener acceso a la información que obra en el expediente, presentar alegaciones que deben ser valoradas por la Administración y recurrir la resolución que la Administración le notifique.

El consorcio justificó su decisión de no reconocer a la asociación reclamante la condición de interesada en el procedimiento de disciplina urbanística por aplicación del artículo 14.1 de la Ley 12/2017, de urbanismo de las Illes Balears, que restringe el ejercicio de la acción pública en los procedimientos sancionadores y disciplinarios. Sin embargo, una interpretación conjunta de la normativa urbanística y ambiental conduce a la conclusión contraria, es decir, a que el precepto autonómico que limita la legitimación activa en procedimientos urbanísticos sancionadores y disciplinarios no es aplicable a las organizaciones sin ánimo de lucro constituidas para la defensa del medio ambiente.

La asociación reclamante actuaba en defensa del medio ambiente y cumplía los requisitos establecidos en el artículo 23.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso

a la justicia en materia de medio ambiente. Por ello, sí estaba legitimada para participar en los procedimientos de disciplina urbanística, incluidos los sancionadores, que afecten al suelo (que es un recurso natural) y a su protección; y el consorcio debía facilitarle el ejercicio de los derechos que le corresponden como interesada, en primer lugar, reconociéndole tal condición y, después, dándole acceso al expediente, permitiéndole formular alegaciones y notificándole la resolución, en la que debe incluir una valoración de dichas alegaciones. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación al Consorcio para la Protección de la Legalidad Urbanística](#) para que en lo sucesivo reconociera la condición de interesadas en los procedimientos de disciplina urbanística a las asociaciones constituidas con la finalidad de proteger el medio ambiente.

En otras ocasiones, las administraciones alegan, para no facilitar el acceso a la información urbanística solicitada, que se vulnera la protección de datos de carácter personal, regulada en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En la mayoría de los casos, la Administración no explica la naturaleza de los datos personales que supuestamente protege ni alude a las razones por las que dicha protección debe prevalecer, por lo que no justifica el perjuicio que el suministro de la información generaría ni las razones por las cuales la protección de datos debe prevalecer frente al derecho a acceder a la información. Además, el apartado 4 del citado artículo 15 dispone que no será aplicable tal causa de denegación si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

El Defensor del Pueblo debe asimismo señalar que la mera referencia al carácter desproporcionado de la petición, sin la aportación de más datos, no puede acogerse como justificación para inadmitirla por abusiva, porque, de acuerdo con el criterio interpretativo CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, para poder considerar una petición como tal se exige que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente y no en sentido cuantitativo. Finalmente, si las administraciones, para denegar el acceso a la información, argumentan que se vulneran los derechos del autor del correspondiente proyecto, relativos al secreto profesional y a la propiedad intelectual e industrial (artículo 14 de la Ley 19/2013), es necesario realizar un análisis previo y justificar el perjuicio que el suministro de la información generaría a los intereses del autor del proyecto para poder denegar el acceso a la información.

El Defensor del Pueblo dirigió Sugerencias y Recordatorios de deberes legales en este sentido a los ayuntamientos de [Arévalo](#) (Ávila); [Busot](#) (Alicante); [Fresno de Torote](#) (Madrid); [Librilla](#) (Murcia); [Miraflores de la Sierra](#) (Madrid); [Palencia](#); [San Sebastián de los Reyes](#) (Madrid); [Villasequilla](#) (Toledo), y [Zújar](#) (Granada).

17 ADMINISTRACIÓN LOCAL

17.1 ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Transparencia. Acceso y difusión de la información

En materia de transparencia, esta institución remitió dos Recordatorios de deberes legales a los ayuntamientos de [Manacor](#) (Illes Balears) y [Santa María del Camí](#) (Illes Balears) relativos a la obligación de cumplir con las resoluciones emitidas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al tener estas la consideración de acto administrativo y, por tanto, ser inmediatamente ejecutivas, de acuerdo con el artículo 98 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En relación con la publicación de un boletín de información municipal, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación al Ayuntamiento de Pinto](#) (Madrid) para que aprobara unas normas reguladoras de los distintos medios de difusión de información municipal, cualquiera que sea su formato, que garanticen que las publicaciones se ajustan a la normativa vigente. Si el objeto de editar una revista municipal es informar a los vecinos de los acuerdos adoptados, las obras ejecutadas o los servicios puestos en marcha, ello ha de hacerse teniendo en cuenta que la publicidad y la comunicación institucional deben de estar al servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos y, por tanto, siguiendo las previsiones de la normativa de transparencia y comunicación institucional.

Por otro lado, cabe destacar que en 2024 se volvió a suscitar la cuestión del bloqueo de la participación en el perfil institucional municipal en una red social. El Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación al Ayuntamiento de Entrambasaguas](#) (Cantabria) para que aprobara unas normas reguladoras sobre el uso de los perfiles en las redes sociales, que incluyeran el procedimiento a seguir en caso de su incumplimiento por parte de las personas usuarias. Dicho procedimiento habrá de observar los principios de actuación que rigen la actuación de las Administraciones públicas. Asimismo, esta institución [sugirió a dicho ayuntamiento](#) que, visto el tiempo transcurrido, volviera a autorizar la participación de la persona interesada en el perfil municipal.

Cita previa

El Defensor del Pueblo continuó recibiendo quejas relativas a la exigencia de obtener cita previa para la realización de trámites municipales en varios ayuntamientos. Tal y como se reflejó entre los temas destacados del informe anual de 2023, el Defensor del Pueblo parte de la premisa de que la cita previa puede resultar un instrumento útil para

optimizar la calidad del servicio público que se presta, al evitar esperas innecesarias a la ciudadanía y permitir una mayor eficacia en la atención. Una atención prevista con antelación facilita que la Administración dispense un servicio más eficiente al poder organizar los recursos y medios disponibles.

La implantación del sistema de cita previa, siempre que se ajuste a este fin y no implique una barrera de acceso, encuentra acomodo en los principios de buena administración que se recogen en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Dicho de otro modo, el sistema de cita previa puede constituir un sistema adecuado y compatible con el cumplimiento del principio de servicio efectivo al ciudadano, siempre que no se revele como un requisito adicional no previsto en la ley que impida el acceso a la Administración en términos de razonabilidad. Por este motivo, es en los medios disponibles para la atención a la ciudadanía donde procede poner el acento, pues, tal y como se desprende de las quejas recibidas, la disconformidad ciudadana no se centra tanto en la propia existencia del sistema de cita previa como en la demora existente para obtenerla.

Una adecuada atención a la ciudadanía requiere de la adopción de medidas en cuatro direcciones: dotación suficiente de recursos, generalización de la posibilidad de realizar los trámites de forma electrónica, habilitación de vías alternativas —distintas a la electrónica— de solicitud y obtención de la cita previa y prestación de servicios de atención directa sin necesidad de cita previa atendiendo a su naturaleza, en especial el acceso al registro de entrada. En este sentido, resultó preciso dirigir Recomendaciones a los ayuntamientos de [Colmenar Viejo](#) (Madrid), [Getafe](#) (Madrid), [Guadalajara](#) y [Torrent](#) (Valencia).

17.2 ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Celebración y organización de sesiones plenarias

En lo que respecta a la falta de convocatoria de las sesiones plenarias con la periodicidad establecida, el Defensor del Pueblo dirigió un [Recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Belmonte de Miranda](#) (Asturias) porque incumplió la obligación de celebrar sesiones ordinarias cada tres meses. La jurisprudencia se ha pronunciado reiteradamente sobre la exigencia de respetar la periodicidad de convocatoria de las sesiones ordinarias del pleno. No se debe olvidar que la participación en el control del gobierno y en las deliberaciones del pleno, la votación de asuntos sometidos a decisión de este órgano y el derecho a obtener la información necesaria al respecto integran el núcleo esencial del derecho de representación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución, de forma que cualquier perturbación en la participación de los concejales en los órganos colegiados supondría una lesión del ejercicio de ese derecho fundamental (sentencias del Tribunal Constitucional 141/2007 y 169/2009).

La sustitución de estas sesiones por la celebración de otras extraordinarias, que no guardan una periodicidad preestablecida ni un día fijo, no puede acogerse como forma válida de dar cumplimiento al mandato del legislador ni al acuerdo plenario en el que se fija la periodicidad de la celebración de sesiones plenarias ordinarias. El hecho de que no existan asuntos a tratar en la parte resolutive del orden del día no justifica la no celebración de la sesión, pues se mantiene la obligación de incluir una parte dedicada al control de los demás órganos de la corporación local, que debe presentar una sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento —y en su regulación— la participación de todos los grupos municipales a través de la formulación de ruegos, preguntas y mociones.

Concejales no adscritos

El Ayuntamiento de Collado Villalba (Madrid) sostuvo que un concejal solo pasa a la condición de no adscrito si es expulsado o abandona el grupo municipal al que pertenece. Sin embargo, a juicio del Defensor del Pueblo, también ha de pasar a la situación de no adscrito el edil que ha sido expulsado o ha abandonado la formación política por la que se presentó a las elecciones municipales, aunque no haya sido expulsado formalmente del grupo municipal.

La interpretación de la norma que realiza el consistorio pasa por una lectura literal del primer párrafo del artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que no se compadece con una interpretación completa del texto legal, ni con los pronunciamientos que sobre la materia se han emitido en los últimos años. Así, el último apartado del artículo 73.3 alude, como supuesto del paso a la condición de no adscrito, a la expulsión del edil de la formación política que presentó la candidatura por la que concurrió a las elecciones (y no del grupo municipal).

Además, la razón última por la que se reconoce la figura de los ediles no adscritos es evitar que un edil siga formando parte de un grupo al que ya no representa por su posición ideológica o actuación municipal. Por tanto, resultaría del todo contradictorio imponer su presencia en el mismo una vez que el partido político por el que se presentó, y en virtud del cual se constituyó el grupo, ha decidido su expulsión de la formación política.

En este sentido, el Defensor del Pueblo comparte la interpretación que sobre este asunto hizo el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en sus informes 454/2008 y 311/2013:

Por el mismo motivo, los concejales que sean expulsados de la formación política por la que concurrieron a las elecciones —representasen o no la mayoría del Grupo político municipal— quedan privados de seguir perteneciendo a dicho Grupo político municipal, pues una interpretación contraria nos llevaría a la absurda situación de que, en el supuesto de que la expulsión afectara, no a la mayoría de los concejales

de un Grupo político municipal, sino a uno solo de ellos, o a una minoría de los integrantes del Grupo, estos podrían seguir integrados en el Grupo, lo que no resulta razonable ni lógico. Por ello, el artículo 73.3, último apartado, debe interpretarse, a juicio de este Órgano Consultivo, en el sentido expuesto.

En la misma línea argumentativa, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, en la Sentencia número 421/2005, de 17 de marzo, razonaba que los miembros de un grupo municipal se unen por razón de la identidad de sus posiciones ideológicas, de actuación política o de intereses comunes, y que el grupo municipal es el cauce para que los representantes populares participen en la actividad decisoria de las corporaciones locales. Por esta razón, imponer a un grupo un miembro que ha sido expulsado de la formación política, y que por tanto presumiblemente no comparte las posiciones ideológicas e intereses comunes, violenta el ejercicio del derecho fundamental (previsto en el artículo 23.2 de la Constitución) de los miembros de ese grupo.

A lo anterior se añade, como último argumento, que ya hay legislación autonómica que así lo ha recogido de forma clara, como la Ley 8/2010, de régimen local de la Comunitat Valenciana, en su artículo 134.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia al Ayuntamiento de Collado Villalba](#) (Madrid) para que tramitara la petición presentada por el partido al que habían pertenecido los ediles expulsados, y para que, atendiendo a la documentación obrante, se tomara la decisión respecto a la condición de no adscritos. La secretaría municipal debe comprobar que la comunicación de expulsión haya sido presentada por el representante del partido político, así como que haya sido adoptada por el órgano competente de la formación política, siguiendo el procedimiento establecido en el ámbito interno de esta —o, como mínimo, habiendo dado trámite de audiencia a los ediles expulsados— y que la decisión de expulsión sea firme. En el caso de que, con la documentación aportada, el secretario de la corporación estime que no puede adoptar una decisión al respecto, se debería solicitar a la formación política que subsanara la petición proporcionando la documentación precisa y, una vez subsanada, remitir todo el expediente con su informe jurídico a la presidencia del pleno para que incluya este asunto en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, en la que se habrá de tomar en consideración o no los concejales como ediles no adscritos, atendiendo al informe elaborado.

Acceso a información municipal

Fueron muchas las quejas presentadas por concejales en las que exponían los obstáculos encontrados para acceder a la información municipal. El Defensor del Pueblo señaló a los ayuntamientos que el derecho de los concejales a disponer de la información está relacionado con el derecho constitucional de participación política, en tanto que esta

información tiene como objeto facilitar a los concejales un normal ejercicio de sus funciones.

Ante la denegación de acceso al libro de registro de entradas y salidas de documentos, por parte del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany (Illes Balears), esta institución recordó tanto al compareciente como al consistorio que el concejal tiene derecho a obtener, directamente y sin más trámite, acceso a la información contenida en los libros de registro, al así establecerlo expresamente el artículo 72.2.c) de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears. Ahora bien, no hay que confundir el acceso a la información que proporciona el libro de registro con el derecho a acceder a todo documento registrado de entrada o de salida en la corporación. De la lectura del precepto legal señalado se deduce que el concejal debe tener acceso libre solo y exclusivamente a la información que se referencie en los propios libros, que debe ser suficiente para que el edil pueda conocer el objeto de cada escrito.

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 acogerse todo ciudadano. Una vez que el cargo representativo local opta por presentar su solicitud como miembro de la corporación, es la normativa de régimen local la que ha de aplicarse, teniendo en cuenta que esta no puede otorgarle peor condición que la que concede la normativa de transparencia a cualquier ciudadano.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany](#) para que autorizara a los ediles el acceso directo al libro de registro de entradas y salidas de la corporación con el fin de que, una vez consultado, pudieran solicitar aquellos documentos que resulten de interés. Documentos cuya autorización de acceso puede requerir de una valoración previa sobre los datos que pueden ser proporcionados al edil, y ello con el fin de que se faciliten los estrictamente necesarios para garantizar la finalidad que se persigue con la petición, esto es, el control y fiscalización de la tarea de gobierno. No obstante, la adopción de dicha decisión no puede servir de pretexto para demorar indefinidamente el acceso a la documentación solicitada y a la que el edil tiene derecho, máxime cuando es posible anonimizar los datos más sensibles en cada una de las solicitudes que individualmente pudiera presentar el concejal.

Por otro lado, esta institución dirigió un [Recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Los Navalucillos](#) (Toledo) con el fin de que, en aquellos casos en los que el alcalde ha autorizado al edil el acceso a determinada documentación, bien expresamente o por no haber resuelto la solicitud en el plazo de cinco días naturales, los funcionarios responsables hagan efectivo dicho acceso de manera inmediata, salvo

que, por el volumen o la complejidad de la documentación solicitada, sea razonable acordar un día concreto con la persona interesada.

En el mismo sentido, se dirigió un [Recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Las Mesas](#) (Cuenca) respecto a que debe de garantizar a los concejales el acceso libre y la obtención de copias de las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal en cualquier momento que así lo soliciten y sin necesidad de autorización previa.

17.3 TERRITORIO Y POBLACIÓN

Las cuestiones relativas al derecho de toda persona a ser empadronada en el municipio en el que tienen su residencia habitual también fueron, como todos los años, motivo de quejas de la ciudadanía.

En las actuaciones iniciadas con el Ayuntamiento de Las Herencias (Toledo) por haber dictado una resolución desestimatoria de una solicitud de empadronamiento, tras no haber atendido la persona interesada el requerimiento de subsanación, el Defensor del Pueblo advirtió al ayuntamiento de que solo había hecho un único intento de notificación antes de proceder a su publicación en edictos, incumpliendo así la exigencia de realizar dos intentos de notificación que prevé el artículo 42.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dado que el segundo intento no fue realizado, la notificación fue irregular y, por tanto, el acto administrativo no desplegó su eficacia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39.2 de la misma ley. Por ello, el Defensor del Pueblo dirigió una [Sugerencia al Ayuntamiento de Las Herencias](#) para que estimara expresamente la petición, que debía entenderse aceptada por silencio administrativo, al no considerarse suspendido el plazo de tres meses del que disponía la Administración para resolver. La Sugerencia no fue aceptada-

Otras de las cuestiones tratadas —y que también se suscita cada año— fue el derecho al empadronamiento de aquellas personas que no pueden acreditar la disponibilidad civil del domicilio donde residen. El hecho de que se esté ocupando un inmueble de forma ilegal, si bien debe ser objeto del procedimiento judicial pertinente, es una cuestión de índole jurídico privada y, por tanto, ajena al hecho padronal, que no puede condicionar la resolución del alta padronal solicitada. El ayuntamiento ha de tener en cuenta que la resolución a adoptar debe fundamentarse en la real y efectiva residencia de la persona interesada en el inmueble, y no en el derecho a residir en él, al no ser esta cuestión de competencia municipal ni un fundamento válido para denegar el acceso al Padrón, de acuerdo con la Resolución de 17 de febrero de 2020. Por todo ello, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación al Ayuntamiento de Collado Villalba](#) (Madrid) para que utilizara vías alternativas de comprobación de la efectiva residencia

en el domicilio cuando el interesado no puede acreditar el título que legitima la ocupación de la vivienda, y una Sugerencia para que tramitara la solicitud presentada.

Esta institución remitió la misma [Recomendación al Ayuntamiento de Tapia de Casariego](#) (Asturias), tras aclarar que no comparte con el consistorio que la posibilidad de aceptar otros documentos que acrediten la vecindad sea meramente potestativa de cada ayuntamiento. Cuando la instrucción aprobada por la Resolución de 17 de febrero de 2020 hace referencia a que el ayuntamiento «tiene potestad de aceptar otros documentos», o dice que «el gestor municipal podrá comprobar por otros medios que realmente el vecino habita en ese domicilio», lo que hace es facultar a los ayuntamientos para realizar cuantas actuaciones estime precisas a fin de comprobar la efectiva residencia en el municipio. Una facultad que debe ejercer, que no es disponible. Entender dicho «podrá», tal y como hace ese ayuntamiento, como una opción cuya aceptación queda al arbitrio de cada entidad local, en lugar de como un título de atribución de una facultad, llevaría al absurdo de que ese ayuntamiento, aun pudiendo verificar que una persona reside en el municipio, desestime su pretensión por una cuestión meramente formal. Asimismo, el Defensor del Pueblo sugirió a dicho ayuntamiento que revocara la desestimación de la solicitud. Tanto la Recomendación como la Sugerencia fueron aceptadas.

Por último, en relación con las demoras en la tramitación de los procedimientos de baja de oficio por inscripción indebida en el Padrón, esta institución dirigió sendas Sugerencias a los ayuntamientos de [Colmenar de Oreja](#) (Madrid) y [Molina de Segura](#) (Murcia) para que los tramitaran y resolvieran expresamente, señalándoles la obligación de observar el principio de celeridad en su tramitación y la de impulsar de oficio todos sus trámites.

17.4 SERVICIOS

Molestias y emplazamiento de los servicios públicos municipales

Fueron numerosas las quejas presentadas a lo largo del año 2024 sobre las molestias causadas por las prestaciones de servicios públicos municipales como el alumbrado, la pavimentación de vías públicas o el servicio de limpieza viaria. Algunas de las actuaciones llevadas a cabo dieron lugar a Sugerencias a los ayuntamientos de [Cabezón de Liébana](#) (Cantabria), [Murcia](#) y [Santa María de la Alameda](#) (Madrid).

Asimismo, resultó controvertida la ubicación de determinadas instalaciones municipales, como los parques caninos, los contenedores de residuos sólidos urbanos o los cantones de limpieza viaria, cuestiones estas que motivaron la remisión de Sugerencias a los ayuntamientos de [León](#), [Madrid](#) y [Torrepedre](#) (Burgos).

Esta institución ha venido advirtiendo que la obligación del ayuntamiento a la hora de ejercer una potestad discrecional, como es la elección del emplazamiento de una dotación pública, es motivar la decisión adoptada entre las diversas opciones posibles.

Uso instalaciones municipales. Vestimenta en las piscinas de verano

Por cuanto se refiere al uso de las instalaciones municipales, se recibieron varias las quejas de mujeres que mostraban su disconformidad con la regulación municipal que impedía permanecer en las piscinas de verano en toples. El Defensor del Pueblo, analizada la situación y su conexión con el ejercicio de los derechos fundamentales, dirigió una [Recomendación al Ayuntamiento de Lardero](#) (La Rioja) para que revocara dicha prohibición, por no resultar justificada. El municipio ha de regular, a través del correspondiente reglamento, las normas de uso de la piscina, entre las que se pueden encontrar cuestiones relativas a la vestimenta, pero ha de hacerlo de forma justificada, especialmente si al hacerlo está imponiendo unas normas que se dirigen específicamente a las mujeres y que restringen su libertad de elección en el ámbito de la indumentaria.

Ha de tenerse presente, además, que las normas examinadas no hacen referencia a la necesidad de vestir un determinado equipamiento deportivo para realizar una actividad acuática, ni tampoco a la falta de vestimenta en el uso de la vía pública o de otras instalaciones municipales que no sean de baño, casos en los que las restricciones podrían considerarse legítimas, sino al derecho de las mujeres a bañarse en una piscina con un traje de baño cuyo uso está socialmente admitido, como se puede observar en las playas del país sin cuestionamiento alguno, y que no supone un perjuicio para terceros.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los derechos a la intimidad y a la propia imagen, en su vertiente de autonomía personal en la elección de la indumentaria, se traducen en la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, cuya configuración deberá ser esencialmente subjetiva y, por tanto, dependiente de la exclusiva voluntad del titular de tal derecho. Ahora bien, estos derechos pueden ceder por prevalencia de otros derechos o por razón de interés público e incluso, en el ámbito de las relaciones sociales y profesionales —donde no operan de la misma manera ni con la misma fuerza— como consecuencia de deberes y relaciones jurídicas que el ordenamiento jurídico regula.

En la medida en que el Ayuntamiento de Lardero no pudo justificar la restricción del derecho con fundamento en la salvaguarda de otros derechos o bienes de relevancia constitucional o del orden público, y dado que la práctica del toples está ampliamente admitida socialmente y además sí se permite en la zona de jardín de la instalación municipal a escasos metros de la zona de baño, esta institución requirió a la

Administración que procediera a la modificación de la norma reglamentaria. La actuación sigue en trámite.

Cementerios

Sin perjuicio de lo expuesto con carácter general en el epígrafe 5.5 de la sección III del presente informe, acerca del acceso a ritos y espacios de enterramiento para las distintas confesiones religiosas, han de mencionarse las actuaciones realizadas con el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Sanidad ante la demanda de la comunidad islámica de contar con infraestructuras adecuadas y con normativa sanitaria que permita realizar enterramientos de acuerdo con la religión que profesan.

En relación con la petición de habilitar una zona en el cementerio de Carabanchel apta para el enterramiento de personas que deseen ser enterradas según la religión musulmana, las actuaciones realizadas con el Ayuntamiento de Madrid fueron finalizadas, en tanto se encontraban en curso conversaciones al respecto entre representantes del consistorio y de la comisión islámica de Madrid, sin perjuicio de su posible reapertura en caso de resultar procedente.

En conexión con lo anterior, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Sanidad](#) para que constituyera un grupo de trabajo dentro del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con el objetivo de incluir en la *Guía de consenso sobre sanidad mortuoria* la posibilidad de realizar inhumaciones sin féretro por razones de confesionalidad, así como, en su caso, en otros supuestos que se estimaran oportunos, y que, tras los trámites pertinentes, se aprobara por el consejo o la comisión delegada competente. El ministerio aceptó la Recomendación y, según lo informado, parece que los trabajos se dirigen a la inclusión de dicha previsión en la guía en el año 2025.

Con independencia de la actuación estatal, el Defensor del Pueblo también trasladó a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid que nada impedía que, en ejercicio de sus competencias, adoptara una decisión en el ámbito autonómico. No se olvide que, si bien la *Guía de consenso sobre sanidad mortuoria* es un documento útil para armonizar la regulación sobre la materia, no altera el orden legal y constitucional de reparto de competencias. Adicionalmente, cabe recordar que la adopción de dicha medida ya se recogió como recomendación en el informe anual sobre la situación de libertad religiosa en España del año 2019 que aprueba la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

Además, el artículo 2.5 de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, en coherencia con lo señalado anteriormente, dispone lo siguiente:

Se adoptarán las medidas oportunas para la observancia de las reglas tradicionales islámicas, relativas a inhumaciones, sepulturas y ritos funerarios que se realizarán con intervención de la Comunidad Islámica local. Se reconoce el derecho a trasladar a los cementerios pertenecientes a las comunidades islámicas los cuerpos de los difuntos musulmanes, tanto los actualmente inhumados en cementerios municipales como los de aquellos cuyo fallecimiento se produzca en localidad en la que no exista cementerio islámico, con sujeción a lo dispuesto en la legislación de régimen local y de sanidad.

Por ello, el Defensor del Pueblo dirigió una [Recomendación a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid](#) con el objeto de que modificara el reglamento en materia de policía sanitaria mortuoria para permitir las inhumaciones sin féretro por razones de confesionalidad, así como, en su caso, en otros supuestos que se estimaran oportunos. Modificación que hasta la fecha no se ha producido y sobre la cual esta institución solicitará información una vez sea público el criterio de la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

17.5 BIENES

En relación con el ejercicio de potestades públicas sobre los bienes municipales, en 2024 las reclamaciones se centraron en las controversias que se suscitan sobre la titularidad de los caminos rurales, así como en la falta de actuaciones de conservación sobre los mismos, y dieron lugar a la remisión de Sugerencias a los ayuntamientos de [Cabezón de Liébana](#) (Cantabria), [Cieza](#) (Murcia), [Colunga](#) (Asturias), [Molina de Segura](#) (Murcia), [Pedrezuela](#) (Madrid) y [Valencia del Ventoso](#) (Badajoz).

La naturaleza de un camino no puede ser pública o privada a conveniencia de las Administraciones públicas, de manera que afirmen que es privada para rechazar la realización de obras de acondicionamiento, pero pública cuando convenga promover su uso general, y todo ello sin expropiar los terrenos o indemnizar la ocupación o las posibles servidumbres que se constituyan. La naturaleza de los terrenos debe aclararse respecto a su titularidad, a quién corresponde conservarlo y a los usos posibles. Si verdaderamente existen dudas sobre la misma, la Administración debe ejercer su potestad de investigación e incoar el correspondiente procedimiento en aras de determinar este extremo. La potestad de investigación constituye el trámite o presupuesto previo a la potestad de recuperación de oficio; que, lógicamente, conlleva y precisa de la práctica de diligencias y averiguaciones previas y constituye un correlato del deber que le viene impuesto a la Administración de defender sus bienes y de concretar cuáles son.

Resuelta la titularidad dominial del bien, la conservación y mantenimiento de los caminos que resulten municipales, corresponde a los ayuntamientos. La jurisprudencia reafirma la posibilidad de remover cuantos obstáculos dificulten o impidan su uso ya que

los caminos rurales facilitan la comunicación directa con los pueblos limítrofes y, a la vez, sirven a los vecinos para las necesidades propias de la agricultura y la ganadería.

18 FUNCIÓN PÚBLICA

18.1 ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Empleo público temporal

La valoración de los procesos de estabilización desarrollados al amparo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, es objeto de un tratamiento específico en el capítulo 13 de la sección II de este informe.

El desarrollo durante 2024 de estos procesos de estabilización ha provocado la ralentización de la ejecución de las ofertas de empleo público de carácter ordinario con las que ha coincidido respecto de otros ejercicios, que, salvo alguna excepción, han culminado al límite de los plazos legales.

Es precisa una mayor ambición para futuros procesos en cuanto al cumplimiento de los plazos, sobre todo en la fase de nombramiento que, en la mayoría de las convocatorias, carece de plazos reglados, permitiendo así a los opositores tomar posesión de las plazas en períodos de tiempos más breves.

Transparencia

La Administración tiene la obligación legal de velar porque los procesos selectivos se desarrollen con la máxima publicidad y transparencia, con la finalidad de evitar cualquier tipo de parcialidad o arbitrariedad. En este sentido, el Defensor del Pueblo [recomendó](#) a las administraciones el previo y general conocimiento por todos los aspirantes de los criterios y de la fórmula matemática de corrección y su inclusión entre las bases de la convocatoria, o bien a través de un acto del tribunal calificador anterior a la realización del ejercicio.

El Defensor del Pueblo insistió en que ha de darse acceso y copia del cuadernillo de preguntas del test psicotécnico a aquellos interesados en el proceso selectivo que lo soliciten o publicarlos en los medios correspondientes.

Las empresas pertenecientes al sector público tanto estatal como autonómico y local también están sometidas a los principios rectores del acceso al empleo público. Por ello, esta institución formuló varias resoluciones en este sentido, una [Recomendación y una Sugerencia](#) sobre el acceso a la documentación del proceso selectivo (ejercicios, correcciones, criterios de corrección), varias [Recomendaciones](#) sobre la necesidad de motivar las decisiones relevantes del proceso, una [Recomendación y una Sugerencia](#) sobre las valoraciones de los órganos de selección, y una [Recomendación](#) sobre la

necesidad de desarrollar con claridad y precisión los parámetros y criterios de las pruebas, con anterioridad a su celebración. Todas estas Recomendaciones fueron aceptadas.

Adecuación entre requisitos exigidos y puestos de trabajo que desempeñar

Las administraciones convocantes no pueden crear desigualdades arbitrarias incompatibles con los principios de igualdad, mérito y capacidad. Por ello, esta institución [recordó](#) a las administraciones convocantes de procesos selectivos que los criterios de selección deben orientarse a la valoración de los méritos que estén relacionados con las funciones públicas y tareas a desempeñar.

Retrasos y paralización en el desarrollo de procesos selectivos

La convocatoria de plazas responde a la necesidad de su cobertura para mejorar la prestación del servicio. En los casos de paralización y abandono de hecho por la Administración pública de procesos selectivos formalmente convocados no resulta coherente con esta finalidad y revela un ineficaz funcionamiento contrario al principio de seguridad jurídica que ha de presidir la relación con los ciudadanos. En estos supuestos, el Defensor del Pueblo [recomendó y sugirió](#) a las administraciones convocantes que deben adoptar formalmente la decisión que se considere más oportuna sobre la convocatoria en curso y trasladarla a los interesados en el proceso.

Adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad

La Secretaría de Estado de Función Pública no aceptó la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo para la modificación del Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, y de la Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad, que actualmente solo es aplicable para las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %. La finalidad de la Recomendación es que pudieran beneficiarse de estas adaptaciones todas las personas que en atención a su discapacidad lo precisen, con independencia del grado que tengan reconocido.

Aplazamiento de ejercicios

El Defensor del Pueblo apreció en el presente año situaciones de fuerza mayor que, a su juicio, pudieron ameritar un aplazamiento del ejercicio de oposición, además del embarazo de riesgo y el parto. Sin embargo, la Administración (en este caso el [Instituto Nacional de Administración Pública](#)) no aceptó esa consideración por no estar

contempladas expresamente aquellas situaciones de fuerza mayor en las bases de la convocatoria.

Esta institución consideró la necesidad de que las bases de las convocatorias incluyan una regulación clara y adecuada de los supuestos de fuerza mayor como factor que puede determinar que, ante su aparición, pueda aplazarse la realización de un concreto ejercicio a un opositor u opositora que, por razón de dicha causa, no pueda acudir al mismo por circunstancias imprevisibles e inevitables.

Funcionarios interinos

La Secretaría de Estado de Política Territorial aceptó la [Recomendación](#) formulada por el Defensor del Pueblo para garantizar la adecuada transparencia de las bolsas de empleo gestionadas por la Administración General del Estado a través de las delegaciones y subdelegaciones de Gobierno, de modo que sus integrantes puedan conocer su estado en cualquier momento y sin previa consulta individual.

Llamamientos en bolsas de empleo

El nombramiento de funcionarios interinos o contratación de personal laboral responde a razones de necesidad y urgencia, de ahí que se favorezca la agilidad y la rapidez en la selección, pero guiadas por los principios de igualdad, mérito y capacidad, y respetando los procedimientos legales. La realización del llamamiento sin contar con trámites preceptivos previos, hecha con la intención de agilizar el procedimiento, genera en el integrante de la bolsa, al que por orden corresponde la contratación, una expectativa real de incorporación que finalmente no se satisface cuando no se aprueba el gasto previsto.

Esta situación llevó a que el Defensor del Pueblo [recomendara](#) al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria que en la tramitación de los expedientes para cubrir interinidades y contrataciones temporales en las distintas categorías de personal laboral y funcionario, los llamamientos se efectúen cuando se tenga la certeza de que la contratación o el nombramiento para la cobertura del puesto de que se trate va a poder llevarse a cabo, de manera que los intereses legítimos de los integrantes de la lista no se vean afectados.

El mismo problema también fue apreciado en la contratación laboral temporal derivada de la ejecución de programas o planes de empleo. En este sentido, tras dilaciones excesivas en la formalización de los contratos de trabajo derivados del programa «Primera experiencia profesional en la Administración», el Defensor del Pueblo [recomendó a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias](#) que se tomen medidas necesarias para agilizar el cumplimiento de dichos trámites.

Las limitaciones en la participación de procesos selectivos deben evitar cualquier tipo de requisito que pueda suponer discriminación en el acceso. En este sentido, esta institución [recomendó al Consorcio de Santiago](#) (A Coruña) que no se introduzcan en las bases de procesos selectivos limitaciones en la participación basadas en la edad de los aspirantes que puedan constituir discriminación, al no concurrir razones objetivas que lo justifiquen.

Discriminación por razón de maternidad

La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional obliga a la Administración a ofrecer una alternativa viable a la mujer que, por razón de maternidad, no se encuentra en disposición de ocupar el puesto de trabajo que le corresponde. Se trata de que la maternidad no sea un obstáculo para el acceso al empleo público de las mujeres y se les reconozcan los mismos derechos que a otros aspirantes aprobados en el mismo procedimiento de selección, en las condiciones de acceso a la función pública.

A partir de este principio, el Defensor del Pueblo emprendió actuaciones ante distintas administraciones, [recomendando](#) que, para que en las convocatorias de procesos selectivos se contemple un plazo mínimo de aplazamiento del examen de oposición a quien no haya podido realizar el correspondiente ejercicio por encontrarse en período gestante, o que se garantice un período razonable de descanso para su recuperación, en atención a su estado por razón de parto.

La persistencia de estas situaciones obliga a que esta institución insista en que las Administraciones públicas deben ser rigurosas para evitar que el embarazo y la maternidad ocasionen situaciones desfavorables en el acceso al empleo público.

18.2 MOVILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Concursos de traslados

El Defensor del Pueblo recibió numerosas quejas sobre el retraso en la convocatoria del concurso anual que el Ministerio de Justicia debe realizar durante el primer trimestre del año para el personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia. Fue contestada la [Recomendación](#) formulada en 2022 a la Secretaría de Estado de Justicia, para que reforzara los recursos tanto materiales como humanos y la coordinación entre las distintas Administraciones públicas con el fin de que se convocara el concurso en plazo. Pero sus contenidos no se vieron cumplidos, por lo que se tuvo que solicitar nueva información sobre las causas de ello.

El Ministerio de Justicia aceptó la [Recomendación](#) formulada para que en los concursos de traslado entre personal funcionario de los cuerpos y escalas de gestión procesal y administrativa, tramitación procesal y administrativa y auxilio judicial, se valoren de manera idéntica los servicios prestados como funcionario de carrera, personal

fijo y como funcionario interino o personal de duración determinada, siempre y cuando se refieran a los mismos puestos de trabajo mediante la realización de las mismas o asimiladas funciones.

El Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP) aceptó la [Recomendación](#) para la inclusión en la web del Ministerio de Transformación Digital y Función Pública del listado de los cursos de formación y perfeccionamiento homologados, susceptibles de ser valorados a los efectos de méritos generales del personal funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Movilidad interadministrativa

Fue aceptada la [Recomendación](#) formulada a la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo para que el Principado de Asturias se adhiera al Acuerdo Marco para fomentar la movilidad de los empleados públicos entre las Administraciones públicas, o establezca los instrumentos adecuados para la aplicación de medidas de movilidad interadministrativa.

En el sistema de provisión mediante comisiones de servicio, en el supuesto común en el que son dos las administraciones implicadas en su concesión, la Administración de origen del funcionario debe hacer un esfuerzo en materia de transparencia en el informe vinculante que debe emitir, favorable o desfavorable a su concesión, para dar a conocer a los interesados afectados no solo el sentido del citado informe, sino también las causas que lo motivan y evitar así situaciones de indefensión y arbitrariedad.

Relaciones de puestos de trabajo

Las relaciones de puestos de trabajo son instrumentos de política de personal esenciales a efectos de determinar la procedencia y cuantificación del nivel de complemento de destino correspondiente a cada puesto, así como los puestos de trabajo a los que corresponde un complemento específico y su cuantía. Su inexistencia supone el incumplimiento de una obligación jurídica con un innegable perjuicio a derechos e intereses legítimos. Esta situación motivó muchas quejas ante el Defensor del Pueblo, planteadas en el ámbito de la Administración local. Por ello, esta institución [recomendó](#) a numerosos ayuntamientos que acometieran los trabajos precisos para su elaboración.

Cobertura de puestos de funcionarios de la Administración local con habilitación nacional

En 2024 el Defensor del Pueblo inició actuaciones relativas al proceso selectivo convocado para el acceso en el marco de la estabilización del empleo temporal a la subescala de Secretaría-Intervención, habida cuenta la demora en su desarrollo y la necesidad por parte de las corporaciones locales de una urgente planificación en la

cobertura de estas plazas vacantes para seguir prestando a los ciudadanos los servicios que son de su competencia.

Comisiones interadministrativas de servicio de carácter personal en el ámbito docente

En algunos casos, los procesos de estabilización han tenido como efecto colateral que nuevos funcionarios de carrera, tras superar el correspondiente procedimiento extraordinario en una determinada comunidad autónoma, soliciten comisiones de servicio personales (llamadas también «humanitarias», por estar relacionadas con la salud o ser de índole social) en la comunidad autónoma en la que hasta entonces habían trabajado como funcionarios interinos. En concreto, las quejas recibidas afectan a las comunidades autónomas de Navarra y Madrid, y se refieren a denegaciones de autorización de comisión interadministrativa a La Rioja, Cantabria, Andalucía, Aragón y Castilla-La Mancha.

Esta institución aprecia la ausencia de irregularidad en las denegaciones por razones de organización y planificación docente, y en consecuencia ha resuelto su no admisión o ha iniciado actuaciones exigiendo motivar la resolución. Sin embargo, la realidad social apunta a una legítima preocupación, que podría resolverse con un plus de eficacia por parte de las administraciones educativas a la hora de agilizar los nombramientos definitivos de su nuevo personal funcionario de carrera, en aras a facilitar su participación en los procedimientos de concurso de traslados autonómico y estatal.

18.3 CONDICIONES LABORALES

Indemnizaciones por razón del servicio

Las cuantías máximas que se perciben por gastos de alojamiento y manutención y por gastos de desplazamiento contemplados en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, salvo por uso de vehículo particular, no se actualizan desde hace años. La diferencia de los importes por alojamiento y manutención dependiendo de la clasificación profesional en el que se encuadre el funcionario, podría no estar suficientemente justificada. Esta institución inició actuaciones de carácter informativo sobre ambos aspectos.

Permiso parental en el ámbito del empleo público

El Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Función Pública](#), pendiente de respuesta, para que se dicten instrucciones para la aplicación del permiso parental para el cuidado de hijo, hija o menor acogido por tiempo superior a un año, hasta el momento en que el menor cumpla ocho años, en tanto se acomete la completa transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 y el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 49 letra g) del Estatuto Básico del Empleado

Público. En términos similares, esta institución dirigió una [Recomendación al Servicio Madrileño de Salud](#).

Régimen disciplinario

En el ámbito del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas resultan de aplicación las previsiones y garantías recogidas en el Estatuto Básico del Empleo Público, especialmente la necesaria separación entre la fase instructora y la sancionadora en los expedientes de imposición de sanciones graves y muy graves y la necesidad en todo caso del trámite de audiencia previa al interesado. En este sentido, el Defensor del Pueblo [recomendó al Ayuntamiento de Palau-solità i Plegamans](#) (Barcelona) que se garantice la aplicación de las previsiones legales indicadas.

Afectación de la dana a los empleados públicos

Las medidas previstas en el Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la depresión aislada en niveles altos (dana), salvo las referencias expresas que la norma hace a los funcionarios públicos, no eran de aplicación más que a los trabajadores, lo que incluye al personal laboral al servicio de la Administración, quedando así excluidos los funcionarios de la mayoría de las medidas de protección que la citada norma contempla.

La Secretaría de Estado de Función Pública ha incidido en la suficiencia de las medidas del actual régimen del personal funcionario para hacer frente a emergencias a través de permisos y licencias o con la previsión de ausencias autorizadas al puesto de trabajo. Se ha referido también al fundamental trabajo que desempeñan los empleados y empleadas públicas en la gestión de emergencias como la dana y la asistencia al puesto de trabajo de aquellos que ejercen potestades públicas relacionadas con la gestión de la emergencia, en muchos casos fundamental e incluso imprescindible para la garantía de los intereses generales.

El régimen de permisos de los funcionarios públicos establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público es similar al establecido para los trabajadores en el Estatuto de los Trabajadores, por lo que considerar suficientes las medidas normativas existentes en un caso y no en el otro no aparece suficientemente justificado.

Por otra parte, es claro que los intereses generales no tienen por qué verse perjudicados porque determinados funcionarios afectados por la dana disfruten de determinados permisos retribuidos o medidas que la norma objeto de análisis establece, como la del teletrabajo obligatorio. También es claro que determinadas funciones de gestión de emergencias y labores de reconstrucción no suponen el ejercicio de potestades públicas y pueden ser desempeñadas por personal laboral, y el Real

Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre no establece ninguna limitación que impida a los trabajadores que realizan estas funciones y se han visto afectados por la dana beneficiarse de las medidas que establece, lo que revela que este criterio para justificar el distinto trato es artificioso.

Esta institución estima que la situación provocada por la dana podría haber justificado aplicar también dichas medidas a los funcionarios que sufrieran las mismas consecuencias, con las matizaciones que procedieran en atención a su particular régimen jurídico. Las actuaciones iniciadas ante la Secretaría de Estado de Función Pública han concluido con estas observaciones.

18.4 PERSONAL ESTATUTARIO DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Acceso al empleo público estatutario

La adecuada planificación del acceso al empleo público estatutario y la necesaria estabilidad laboral deben redundar en la disminución del elevado índice de precariedad en el empleo en la sanidad, uno de los sectores con mayores índices de empleo temporal. Ese es el objetivo declarado de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, marco normativo para la estabilización del empleo temporal del personal estatutario, en el que se han desarrollado numerosos procesos de selección.

Estos procesos de nuevo ingreso han condicionado a su vez otras convocatorias de provisión, por no resultar materialmente posible el desarrollo de otras convocatorias, como las convocatorias de traslados, que se han venido realizando periódicamente en todas las categorías estatutarias. Así lo ha reconocido ante esta institución el Servicio Extremeño de Salud.

Mención especial merece la situación de las enfermeras y enfermeros. El informe técnico del Ministerio de Sanidad sobre «Situación actual y estimación de la necesidad de enfermeras en España», de diciembre de 2024, señalaba que para alcanzar los estándares europeos sería necesaria la incorporación de 100.000 enfermeras.

Las quejas recibidas en este sentido por el Defensor del Pueblo revelan diferencias respecto de sus condiciones laborales, de manera principal en la distinta remuneración por comunidad autónoma, como factor relevante para su dotación y su movilidad.

El Plan de Acción de Atención Primaria y Comunitaria 2022-2023, del Marco Estratégico de Atención Primaria y Comunitaria, fija como objetivo la contratación de enfermeras especialistas. A pesar del incremento en formación y en especialidades de enfermería, se aprecia una planificación inadecuada de las plazas de formación sanitaria especializada y falta de uniformidad en la implantación de las especialidades de Enfermería en las distintas comunidades autónomas, incidiendo muchas de las quejas

en la incongruencia que supone la existencia de la categoría profesional de enfermera especialista y la falta de plazas ofertadas en la correspondiente especialidad, de modo que al terminar la residencia y obtenida la especialidad, continúan abocadas a trabajar fuera de la especialidad alcanzada.

El Defensor del Pueblo prosiguió actuaciones iniciadas el año anterior ante el Servicio de Salud de Castilla y León, el Servicio Madrileño de Salud y el Servicio Vasco de Salud acerca de la falta de contratación prioritaria de enfermeros o enfermeras especialistas en Enfermería Familiar y Comunitaria en Atención Primaria, en la especialidad de Enfermería Pediátrica y Enfermería de Salud Mental.

En sus respuestas, la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León informó de la implantación de forma progresiva de la categoría profesional de enfermeras o enfermeros especialistas en Familiar y Comunitaria, previa creación de las plazas propias de la especialidad en las plantillas orgánicas y la prioridad de los enfermeros y enfermeras especialistas en los llamamientos de la bolsa de empleo temporal.

La Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid informó que, una vez creadas en las plantillas de los centros sanitarios las plazas de enfermeros especialistas en Familiar y Comunitaria, la Mesa sectorial acordó esperar a la finalización de los procesos selectivos de estabilización para realizar el proceso de integración. Este proceso ya se había producido respecto de las otras dos especialidades cuestionadas.

Al cierre de este informe, el Servicio Vasco de Salud/Osakidetza procedía a la revisión del decreto que regula sus puestos funcionales, para la actualización de los puestos, en el que tendrá cabida la enfermera especialista Pediátrica.

Permisos y licencias

Continuaron las actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo ante el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) en relación con el desarrollo reglamentario del permiso por cuidado de hijo menor afectado por una enfermedad grave, regulado en el artículo 49.e) del Estatuto Básico del Empleado Público. En estas actuaciones se sostiene que la norma básica es la norma mínima de derecho necesario, pero no impone una limitación por la que no puedan establecerse medidas más favorables, ampliando el ámbito subjetivo de aplicación a mayores de edad más allá de los límites de edad de 23 y 26 años que en determinadas circunstancias prevé la norma.

Acoso laboral

El seguimiento de una [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo, aceptada por el Servicio Andaluz de Salud, con motivo de una denuncia de acoso laboral, permitió comprobar la mayor agilidad en el cumplimiento de los plazos y trámites establecidos en el Protocolo de protección.

El Servicio Madrileño de Salud aceptó la [Recomendación y la Sugerencia](#) dirigidas a que se dictaran instrucciones para dotar de la necesaria y ágil tramitación al procedimiento con plenas garantías para el afectado.

Retribuciones

El Defensor del Pueblo ha venido reiterando en los anteriores informes anuales la necesidad de reactivar la carrera profesional del personal estatutario de los servicios de salud. Del seguimiento de una [Recomendación a la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha](#) se concluyó la persistencia de esta carencia, por lo que permanecían suspendidos en esa comunidad autónoma el reconocimiento y los nuevos pagos de los grados de carrera profesional de este personal.

18.5 MUTUALIDADES

Concierto con entidades aseguradoras privadas para la prestación de asistencia sanitaria

A finales de 2024, las vicisitudes acaecidas en el proceso de licitación por parte de entidades aseguradoras sanitarias privadas para la prestación de asistencia sanitaria al colectivo de funcionarios adscritos a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), que optan por recibir asistencia sanitaria a través de entidades concertadas, fue motivo de preocupación en el colectivo funcionario adscrito a esta modalidad, en relación con la continuidad asistencial hasta que sea formalizada la nueva cobertura.

MUFACE dictó una orden de continuidad del servicio a las entidades aseguradoras prestadoras hasta ese momento de la asistencia, basado al artículo 288 de la Ley de Contratos del Sector Público, por lo que se garantizaba la prestación de la asistencia sanitaria al colectivo afectado hasta el momento en que se formalizase la nueva cobertura. Esta institución permanece atenta al respeto y cumplimiento del citado parámetro de «continuidad asistencial» por parte de la mutualidad.

Demora en la resolución de recursos de alzada

Fue muy numerosa la comparecencia de mutualistas ante el Defensor del Pueblo, expresando la demora en la resolución de los recursos de alzada interpuestos contra resoluciones de la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado (MUFACE).

La causa del retraso era la demora en la remisión por parte de la mutualidad al órgano encargado de la resolución de los recursos de los correspondientes informes preceptivos debido a carencias de personal. Esta institución continúa investigando los asuntos puntuales que se refieren en esas quejas y permanece atenta a las decisiones

que se adopten sobre el funcionamiento de MUFACE para determinar futuras actuaciones de alcance más general.

IV

Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)*

* Supervisión de lugares de privación de libertad en España, de acuerdo con el Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (OPCAT)

El Defensor del Pueblo presenta con carácter anual a las Cortes Generales los resultados del ejercicio de su función de supervisión de la actuación de las Administraciones públicas en materia de respeto de los derechos fundamentales.

Esta sección del informe da cuenta de cómo el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) de España ha afrontado y con qué resultados, durante su decimoquinto año de actividad, el reto más importante y complejo al que se ha de enfrentar cualquier MNP, como es la creación y el mantenimiento de procesos de diálogo constructivos con las diversas y relativamente numerosas autoridades con competencias en materia de gestión o de supervisión de espacios donde haya o pueda haber personas privadas de su libertad.

Esta es la tercera ocasión en la que el Defensor del Pueblo presenta el informe del MNP como anexo/separata de su informe anual, sin perjuicio de su posterior y preceptivo envío a Naciones Unidas.

1 DATOS GENERALES SOBRE LAS ACTUACIONES

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) realizó, en 2024, 26 visitas a lugares de privación de libertad dando lugar a un total de 39 actuaciones, de las que se derivaron 514 resoluciones repartidas entre 203 Recomendaciones, 300 Sugerencias y 11 Recordatorios de deberes legales, a las que habrá que sumar las correspondientes a dos actuaciones que se encontraban pendientes de concluir al momento del cierre del presente informe.

De acuerdo con el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (OPCAT), por privación de libertad se entiende cualquier forma de custodia, detención o encarcelamiento de una persona, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada, de la cual no pueda salir libremente.

El MNP desarrolló visitas de carácter genérico y otras integradas en programas con enfoque transversal, que son los siguientes:

- Programa de prevención de la discriminación por razón de género.
- Programa sobre discapacidad intelectual.
- Programa sobre la salud mental.
- Programa sobre muerte bajo custodia, que ha evolucionado desde el proyecto de fallecimientos en prisión.

Además de estos programas, el MNP también realizó visitas encuadradas en proyectos específicos:

- Proyecto sobre personas mayores en prisión.
- Proyecto sobre el impacto y efectos de la privación de libertad de larga duración en el ámbito penitenciario en personas con grandes condenas.

Se trata de un ambicioso conjunto de iniciativas que, aun presentando diverso grado de desarrollo, constituyen una de las señas de identidad más características del mecanismo de España y muestran ser una vía fecunda para la proyección de su trabajo futuro.

Desde la página web de la institución se puede acceder a los datos actualizados de su actividad (<https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/>). Entre otros aspectos, se pueden consultar las resoluciones formuladas y enviadas a las autoridades competentes y un mapa interactivo con todas las visitas realizadas desde el inicio de la actividad del MNP. Cada visita genera una ficha en la que se recogen las conclusiones y las resoluciones derivadas del acta de inspección correspondiente, su seguimiento y las resoluciones.

Personal al servicio de los centros y lugares de privación de libertad

La labor de inspección de los centros y lugares de privación de libertad implica tener en cuenta muy especialmente las condiciones en las que se encuentran los internos, el trato que reciben y a las condiciones materiales en que viven. Pero el Defensor del Pueblo no deja de valorar también las circunstancias en que deben desarrollar su trabajo las personas que desempeñan su labor en estas instituciones (centros penitenciarios, centros para menores infractores, para personas extranjeras, etc.), tanto en funciones de custodia como sanitarias y educativas. En muchos casos, como queda dicho en este informe, se detectan problemas estructurales de organización, de plantillas de personal, no siempre suficientes y que también les afecta a ellas, a su trabajo y a su seguridad. En ocasiones, estos trabajadores demandan una atención a su situación laboral, a los medios disponibles o a los recursos para la renovación de su formación, para la puesta al día de los nuevos retos que implican su no siempre fácil –y siempre complejo– quehacer.

2 MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y AVANCES

Centros de internamiento de menores infractores (CIMI)

Es preciso avanzar en el cumplimiento de la recomendación del Comité contra la Tortura de la Convención contra la Tortura para respetar la prohibición de imponer a menores

privados de libertad medidas disciplinarias que puedan constituir un trato cruel, inhumano o degradante, incluidas las penas de aislamiento.

Persiste la necesidad de que se produzcan avances en diversas situaciones y factores de riesgo de maltrato, entre los que se pueden destacar los siguientes: la atención sanitaria; la prevención de situaciones de riesgo provocadas por el uso de medios de contención, el aislamiento, la atención a los problemas de salud mental, los registros y cacheos, la escasez de actividades al aire libre; la información al ingresar y el ejercicio de derechos, lo que incluye disponer de un sistema de quejas fácilmente accesible y confidencial, o el refuerzo del control de los centros por parte de las autoridades competentes de las comunidades autónomas que tienen la obligación de ejercer la labor de supervisión.

Centros penitenciarios

Se produjeron avances en materia de videovigilancia en el ámbito de la Administración penitenciaria del País Vasco, gracias a la publicación de la Instrucción 1/2024, de la Secretaría de Estado de Seguridad, de 23 de abril. Sin embargo, persisten los problemas de identificación del personal penitenciario de la Administración General del Estado y la del País Vasco debido a la falta de entrega de datos al respecto.

En materia de personal, destaca que, aunque se han producido avances importantes en 2024 en las prisiones del País Vasco para la creación de la nueva relación de puestos de trabajo, persisten las dificultades para gestionar adecuadamente los centros penitenciarios e implementar proyectos que se están diseñando para reducir los incidentes de régimen y avanzar en la reinserción de los internos. En los centros dependientes de la Administración General del Estado, en 2024 el déficit de personal médico fue superior al 60 % y, aunque la realidad muestra que la convocatoria de nuevos procesos selectivos no soluciona este problema estructural, no se han adoptado nuevas medidas.

Aunque las administraciones penitenciarias comparten la importancia de interconectar sus bases de datos, durante este período no realizaron actuaciones en ese sentido.

La Administración penitenciaria del País Vasco aceptó varias Recomendaciones relativas al diseño de sendos protocolos para la investigación y prevención de malos tratos y reconocimiento médico a efectuar en situaciones de aislamiento. También promovió avances sobre la aplicación de las limitaciones de régimen remitiendo indicaciones a los centros con el fin de minimizar las restricciones inherentes a su aplicación y establecer ciertas cautelas.

Persiste la necesidad de que los centros dependientes de la Administración General del Estado presenten mejoras en materia de reconocimiento médico a las personas sometidas a aislamiento.

El modelo de parte de lesiones empleado en los centros penitenciarios de Cataluña y del País Vasco sigue sin cumplir con los estándares recomendados en el Protocolo de Estambul (Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes). Las oportunidades de mejora detectadas en la documentación de lesiones en las prisiones de la Administración General del Estado no se circunscriben a casos o centros concretos, sino que responden a un problema estructural asociado a cierta falta de formación.

Las condiciones técnicas de las prisiones de Cataluña dificultan una mejoraría de las comunicaciones y del derecho de acceso a la información y formulación de quejas de los internos. Persiste también la posibilidad de mejora con relación al registro de alegaciones de presuntos malos tratos. Cabe destacar el avance en las prisiones del País Vasco, por el cual los internos ya disponen de instancias autocopiativas. Igualmente, esa Administración publicó una guía de acogida en prisión en diferentes idiomas.

Sería conveniente avanzar para que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias posibilite que los internos hagan llamadas y eso no suponga en la práctica un privilegio a causa de su coste, en particular de las videollamadas. Destacan positivamente las mejoras en curso para facilitar y mejorar las condiciones en que se producen las comunicaciones con abogados.

Los datos más recientes disponibles reflejan que en 2023 se había producido un incremento general de la aplicación de medios coercitivos en todas las administraciones. En la Administración General del Estado fue menos significativo, y cabe matizar como avance la reducción de las contenciones mecánicas. Tanto en País Vasco como en Cataluña, un importante número de contenciones mecánicas se practican a mujeres, personas jóvenes y extranjeras. Esta última Administración había desarrollado en 2023 un programa de actuaciones urgentes dirigidas a reducir el uso de contenciones, pero el número y la duración de ellas, en los meses de 2024 de los que el MNP dispone de datos, muestran que seguía siendo muy alto.

Lugares de privación de libertad para personas extranjeras

El capítulo 6 de la sección II del presente informe está dedicado a los procedimientos de protección internacional en frontera al que cabe remitirse como principal ámbito en el que se ha hecho necesario insistir desde la perspectiva preventiva.

Instalaciones policiales y vehículos utilizados para la conducción de personas detenidas

En materia de instalaciones policiales dedicadas a custodia, se han producido avances, si bien sigue pendiente la adecuación al contenido de los estándares internacionales de la norma interna que regula las condiciones de iluminación natural, iluminación artificial, ventilación y climatización y disponibilidad de patio exterior para detenciones que excedan de 24 horas y la paulatina adaptación de las instalaciones a estos requerimientos, particularmente las de nueva construcción o las que vayan a ser reformadas integralmente. El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) detectó la persistencia de márgenes de mejora en materia de condiciones higiénico-sanitarias, disponibilidad de jabón, toallas y productos de higiene femenina menstrual, el acceso a ducha o inodoros.

El MNP constató que todavía hay vehículos en circulación destinados al traslado de personas privadas de libertad que carecen de sistemas de retención y que disponen de bancos corridos en sentido perpendicular a la marcha, algunos de ellos con abrazaderas susceptibles de empleo de esposas.

Una cobertura suficiente de personal, unida a la disponibilidad de medios necesarios de dotación repercute positivamente en las labores de custodia. La conducción en vehículos policiales y la cumplimentación del registro de vicisitudes en la cadena de custodia de las personas privadas de libertad son aspectos sobre los que el MNP detectó posibilidades de mejora, al igual que en materia de disponibilidad de fundas antihurto de armas y chalecos antibalas.

La Instrucción 1/2024 de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba el «procedimiento integral de la detención policial», representa un avance considerable y supone la plasmación normativa de Recomendaciones formuladas por el MNP a lo largo de los últimos años en materias tan variadas como la práctica de registros personales con desnudo integral; el refuerzo del respeto a la identidad sexual, expresión de género y características sexuales de la persona registrada; la entrega a la persona afectada de una bata, toalla, manta u otra prenda que le permita cubrirse, o el carácter excepcional y justificado de la retirada de efectos personales que puedan suponer una merma en las capacidades físicas de la persona detenida o en su integridad moral y dignidad, tales como gafas graduadas, audífonos, ropa interior. No obstante, persiste un margen de mejora en materia de disponibilidad y entrega de prendas para aquellas personas detenidas que carezcan de ellas o que puedan precisarlas durante su permanencia en los calabozos, así como para su puesta a disposición judicial o en libertad.

La mencionada Instrucción 1/2024 refuerza la inmediata detección, seguimiento y control de aquellos casos que puedan suponer una extralimitación de las funciones

policiales o vulneración de los derechos de las personas que se encuentren bajo custodia policial, así como de las imputaciones o requerimientos judiciales que reciban los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, con motivo de sus intervenciones. El hecho de que la identificación del personal policial, y en particular que la numeración de las placas de identificación presente un diseño y unas dimensiones idóneas a tal fin, representa también un ámbito de mejora pendiente de culminar.

El MNP prosiguió detectando que persisten carencias sobre el registro de vicisitudes en la hoja de custodia de las personas detenidas, en materia de cumplimentación de formularios de información de derechos y digitalización de estos procesos.

El porcentaje de menores detenidos que ingresaron en calabozos en 2024 fue muy elevado, y no siempre pudo hacerse en zonas diferenciadas de las de las personas mayores de edad.

En 2024 se produjeron avances respecto de la asistencia sanitaria prestada en el ámbito policial. La Instrucción 1/2024 de la Secretaría de Estado de Seguridad refuerza las garantías vinculadas a los exámenes médicos y en particular la asistencia sanitaria a las personas vulnerables con necesidades especiales.

La adecuada cobertura de videovigilancia y videograbación de las dependencias policiales constituye uno de los principales estándares en la prevención de malos tratos y una garantía para el personal de custodia frente a denuncias infundadas. Persisten márgenes de mejora en materia de extracción de imágenes de incidentes acontecidos con personas privadas de libertad y el consiguiente refuerzo de las tareas de supervisión.

La Instrucción 1/2024 supone también un avance en la atención, protección, seguridad y registro de potenciales conductas autolesivas en dependencias policiales. Igualmente la regulación de las rondas de vigilancia por parte del personal policial es otro avance a destacar.

Las acciones formativas en materia de derechos humanos y empleo de la fuerza durante la detención, y que estas se ajusten a criterios de dignidad y eficacia, es una forma de evitar prácticas abusivas, arbitrarias o discriminatorias.

3 VISITAS

Centros de internamiento de menores infractores (CIMI)

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) realizó cuatro visitas a centros de menores infractores, dos de ellas de seguimiento, la del Centro Socioeducativo Juvenil de Cantabria (visita [4/2024](#)) y la del Centro Educativo Aranguren, en Navarra (visita [25/2024](#)), y las otras dos fueron primeras visitas, la del Centro de Atención Especializada

a Menores Valle de Cayón, en Cantabria (visita [10/2024](#)), y la del Centro Educativo Urgozo, en Bizkaia (visita [7/2024](#)).

Los cuatro centros visitados estaban gestionados por entidades privadas, el Centro Socioeducativo Juvenil de Cantabria por la Fundación Diagrama, el Centro de Atención Especializada a Menores Valle de Cayón por la UTE Valle de Cayón (integrada por la Fundación Salud y Comunidad y el Grupo Lagunduz), y los centros educativos Aranguren y Urgozo por la Asociación Educativa Berriztu. Las visitas efectuadas en 2024 dieron lugar a la formulación de 16 Recomendaciones, 23 Sugerencias y 5 Recordatorios de deberes legales.

Durante 2024, el MNP también se ocupó de analizar y verificar la aceptación y efectiva implementación de las Sugerencias y Recomendaciones realizadas en el ámbito de los centros internamiento de menores infractores correspondientes a expedientes de años anteriores aún en trámite.

El Comité contra la Tortura (de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), en sus Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España, había señalado en el párrafo 30 que el Estado parte debe respetar la prohibición de imponer a menores privados de libertad medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidas las penas de aislamiento. El MNP siguió comprobando en 2024 el grado de cumplimiento de esta obligación.

En sus visitas, el mecanismo analizó diversas situaciones y factores de riesgo de maltrato que atañen a menores que están en situación de privación de libertad, que son los que se ha señalado más arriba.

En el anexo digital a este informe se recogen con detalle las oportunidades de mejora detectadas en el curso de las visitas en cada uno de los ejes de supervisión analizados, y las posibles actuaciones propuestas por el MNP al respecto, así como los avances alcanzados.

Centros penitenciarios

Durante el 2024, el Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), realizó tres visitas de seguimiento a centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior: Centro Penitenciario Puerto III, Cádiz (visita [31/2024](#)), Centro Penitenciario de Cuenca (visita [35/2024](#)) y Centro Penitenciario de Teixeiro, A Coruña (visita [39/2024](#)). Además, el mecanismo visitó el Centro Penitenciario Murcia II en el marco de dos proyectos específicos, el proyecto de muertes bajo custodia (visita [21/2024](#)) y el proyecto de personas mayores en prisión (visita [22/2024](#)).

Por otro lado, con el objetivo de hacer el seguimiento de la evolución en el uso de las contenciones mecánicas en las prisiones de Cataluña, el mecanismo visitó el Centro Penitenciario Brians II, Barcelona (visita [34/2024](#)). En 2024, el número y la duración de las contenciones mecánicas en esa Administración sigue siendo muy alto. Además, se mantienen importantes deficiencias durante la práctica de las contenciones que no se documentan en los informes. A finales de 2024, el Comité para la Prevención de la Tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (CPT) del Consejo de Europa visitó algunas prisiones de Cataluña. El mecanismo prestará especial atención a las Recomendaciones que este organismo formule, en tanto constituyen un importante marco de referencia.

En la sección segunda del presente capítulo, relativa a las medidas de prevención y avances, se exponen las novedades más significativas que, en relación con los ejes generales de supervisión del MNP, se apreciaron en las visitas y expedientes tramitados con las administraciones penitenciarias en 2024.

A continuación, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, se detallan conclusiones y hallazgos relevantes en el específico ámbito penitenciario, que se exponen con mayor detalle en el [informe anexo del MNP](#).

En el informe de 2022 el mecanismo había informado de que el Consejo General del Poder Judicial había aceptado la Recomendación que tenía como objetivo garantizar el control judicial inmediato de las decisiones de la Administración penitenciaria que afectan a los derechos de las personas privadas de libertad. En 2024, se produjeron grandes avances en el estudio y tramitación de la reforma relativa al artículo 42 del Reglamento 1/2005, de 15 de septiembre, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, para establecer un juzgado de guardia en días festivos que atienda los asuntos procedentes de los juzgados de vigilancia penitenciaria.

En el informe de 2023, el MNP destacó ciertos problemas identificados en relación con las personas afectadas por una pena de prisión permanente revisable en el marco del proyecto específico sobre el impacto y los efectos de la privación de libertad de larga duración. Siguiendo las Recomendaciones formuladas por el mecanismo, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias realizó actuaciones para adaptar el sistema informático penitenciario (SIP) a las especialidades de esta pena y llevó a cabo una labor de recopilación y análisis de datos para realizar un estudio empírico de acuerdo con el que redactar un protocolo de actuación. La Administración penitenciaria de Cataluña también abordará esta cuestión en su nuevo sistema informático.

Respecto del proyecto específico de personas mayores en prisión, muchas de las Sugerencias formuladas a los centros en 2023 y 2024 fueron acogidas favorablemente. El problema del envejecimiento acelerado de la población penitenciaria requiere del

establecimiento de una política general desde las administraciones penitenciarias que sigue sin abordarse adecuadamente, pues durante 2024 no se han producido avances significativos en relación con la revisión que la Administración General del Estado está realizando de la Instrucción 8/2011, sobre atención integral a las personas mayores en el medio penitenciario. Esta situación es especialmente relevante en el caso de España, que se encuentra entre los cinco países con la edad penitenciaria media más elevada (41 años frente a la media europea que se sitúa en 38). Aunque todas las personas mayores privadas de libertad constituyen un grupo en situación de especial vulnerabilidad, no cabe perder de vista que es un grupo heterogéneo, cuyo tratamiento exige que sean atendidos de forma individualizada por la Administración.

En relación con el proyecto específico sobre muertes bajo custodia, en 2024 el mecanismo inició la recopilación de datos más detallados sobre los fallecimientos en prisión y en dependencias policiales, con el propósito de extender en los próximos años la solicitud de información al resto de lugares de privación de libertad que se visitan por el MNP. El marco normativo conceptual de este proyecto lo constituye el Protocolo de Minnesota, promovido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas.

En relación con el registro y la investigación administrativa de las muertes en prisión, cabe destacar dos cuestiones. En primer lugar, la Administración General aceptó la Recomendación de formular un protocolo específico sobre esta materia para corregir las deficiencias detectadas. En segundo lugar, desde 2024 la Administración penitenciaria del País Vasco documenta y recaba información sobre las muertes de internos acaecidas en tercer grado o libertad condicional.

Estas iniciativas y mejoras que se producen en el contexto penitenciario son de una gran importancia para avanzar en el registro e investigación de las muertes en sede judicial. Se mantienen las deficiencias señaladas en 2023 por el Comité contra la Tortura (CAT) en su informe dirigido a España. Por un lado, la información publicada por la Administración de Justicia sigue sin identificar con claridad los datos referentes a muertes bajo custodia. Por otro lado, la investigación judicial de este tipo de fallecimientos sigue siendo insuficiente.

Ejemplo de ello son las dos sentencias dictadas por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en 2024 en las que se otorga el amparo solicitado porque la investigación realizada del suicidio de una persona en dependencias policiales no cumple con la doctrina constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STC 1/2024, de 15 de enero, recurso de amparo 6092-2021, y STC 144/2024, de 2 de diciembre, recurso de amparo 6446-2021).

En los últimos años se ha agravado el problema de las administraciones penitenciarias para acceder a las autopsias e informes toxicológicos. Siguiendo la Recomendación formulada por esta institución, el Ministerio de Justicia informó de que durante 2024 daría indicaciones a los institutos de medicina legal y ciencias forenses para avanzar en esta cuestión. Igualmente, el MNP constató que existe una dilación importante en el proceso de clarificación de las muertes en custodia que impide extraer conclusiones epidemiológicas con prontitud, por lo que en 2024 formuló otra Recomendación al Ministerio de Justicia dirigida a intentar solventar esta situación.

Lugares y centros de detención de personas extranjeras

Salas de solicitantes de protección internacional y de inadmitidos en puestos fronterizos

El capítulo 6 de la sección II del presente informe está dedicado a los procedimientos de protección internacional en frontera y las condiciones de las salas donde permanecen los solicitantes. Por otro lado, el 19 de enero de 2024, el Defensor del Pueblo realizó personalmente una visita a la Sala de solicitantes de asilo de la T1 del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas para conocer de primera mano el estado de las instalaciones y la situación de hacinamiento en esa sala.

Poco después, en fecha 26 de enero, con el fin de mejorar esta situación, se acordó entre Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) y la Dirección General de la Policía la cesión de dos salas por un período de seis meses, prorrogable en función de las circunstancias. En el citado capítulo se da cuenta del estado de las mismas y de su uso, aconsejable únicamente en caso de emergencia, o de sobreocupación.

Las acciones de supervisión y detección de situaciones de riesgo llevadas a cabo a lo largo de 2024 mostraron que persisten las diferencias de criterio con relación a la comunicación con el exterior de las personas privadas de libertad, para llamar y no solo recibir llamadas, y para obtener información sobre el lugar de destino al que van a ser repatriadas. La Dirección General de la Policía informó sobre el procedimiento habitual que se sigue en relación con las quejas y sugerencias regulado en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, el cual, a criterio del MNP, resulta insuficiente, y de la formación que se imparte al personal funcionario en materia de formación del personal policial destinado en puestos fronterizos.

A lo largo del año continuó la supervisión en estas salas y el seguimiento sobre el desarrollo de la aplicación informática que regule y gestione todo lo relativo a las personas inadmitidas y solicitantes de asilo, de la que dio cuenta la Dirección General de la Policía en su escrito de 12 de junio de 2024.

Situación de las personas extranjeras privadas de libertad en centros de atención temporal

La Recomendación para que en los centros de atención temporal de extranjeros (CATE), que se construyan o rehabiliten, se recojan las condiciones materiales y de detención que exige el Comité para la Prevención de la Tortura (CPT), continúa siendo objeto de supervisión por parte del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP). Como se señala en la sección III, capítulo 4 apartado 4.5 del presente informe, el Defensor del Pueblo pudo comprobar personalmente las mejoras puestas en marcha en las instalaciones de El Hierro y Tenerife tras la visita realizada a las islas Canarias en febrero de 2024.

En cuanto a la regulación y normativa de funcionamiento específicas de estos centros, la Dirección General de la Policía considera que el régimen de las personas extranjeras detenidas en los centros de atención temporal es el previsto para las áreas de custodia de detenidos (denominadas ACUDE), por lo que los recursos que se ponen a disposición son los mismos que para el resto de personas que se encuentran en custodia en dependencias policiales, recogidos en la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad (SES) 1/2024, relativas a esas áreas, que ha sustituido a la Instrucción 4/2018. Esta normativa recoge avances específicos en materia de igualdad de trato de personas LGTBI, mujeres gestantes o personas con enfermedad mental. Asimismo, recoge la figura de un facilitador y un protocolo para la actuación con menores.

Con relación a las personas que llegan a las costas españolas durante el período que se encuentran privadas de libertad en estas concretas instalaciones, se remite a la Instrucción SES 20/2005, sobre el «control de la inmigración que llega a España en embarcaciones» y a la importancia de la información sobre los derechos, la atención preferente a las necesidades asistenciales y en su caso sanitarias. Todos estos aspectos son objeto de un especial seguimiento por parte del MNP, dada la importancia de atender la singularidad y vulnerabilidad en las que estas personas se encuentran.

El MNP continuó este año el seguimiento de los centros de atención temporal de extranjeros (CATE) de Cartagena (Murcia), Crinavis (Cádiz), Motril (Granada), Málaga y Almería.

Centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Como se ha indicado, el Defensor del Pueblo realizó el 19 de enero de 2024 una visita en persona al Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid para conocer de primera mano el estado de las instalaciones y la situación de las personas. Asimismo, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) visitó las instalaciones del Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia (visita [20/2024](#)). Por otra parte, el MNP continuó con la supervisión de los centros de internamiento de extranjeros (CIE) de

Barcelona, Murcia y Algeciras (Cádiz), a través del seguimiento de los expedientes incoados y tramitados al efecto. La institución seguirá con interés el uso que pueda darse al macrocentro que se va a poner en marcha en Algeciras, con la vista puesta en la entrada en vigor de los instrumentos del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo.

El 20 de septiembre de 2022, el director del CIE de Madrid, en cumplimiento del acuerdo de los juzgados de control en funciones de control jurisdiccional (expediente de control CIE 1906/21), en el que se requiere la elaboración de un protocolo de tramitación de quejas y denuncia por malos tratos de los internos en el centro, se elaboraron las normas provisionales para dicha tramitación, hasta que se apruebe un reglamento permanente para todos estos centros. El Defensor del Pueblo continuó insistiendo en la importancia de contar con un protocolo unificado de actuación ante denuncias de malos tratos, y libros de registro de incidentes, registros personales y de celdas, en consonancia con el Comité contra la Tortura, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España*, 24 de agosto de 2023 ([CAT/C/ESP/CO/7](#)).

Sobre otro importante aspecto, la notificación de la expulsión, el MNP constató que no existe una actuación uniforme en todos los centros de este tipo, aunque la Dirección General de Policía informó de que en el Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Murcia se realizaba con un mínimo de 24 horas de antelación. Posteriormente, dicha dirección general aceptó la Sugerencia de comunicar el itinerario y el medio de transporte.

El MNP debe señalar, asimismo, su preocupación ante la situación de privación de libertad de personas con problemas de salud mental y el internamiento de ciudadanos de la Unión Europea y países asimilados, por lo que se ha insistido en atender a la nota interna de la Fiscalía General del Estado, y en la autoridad de los directores de los CIE para poner en libertad a las personas que se encuentren en estas situaciones.

Retornos forzados por vía aérea

Vuelos financiados por FRONTEX

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) insistió en la necesidad de que se notifique la expulsión a las personas que van a ser deportadas al menos con 24 horas de antelación, con el fin de que puedan realizar las gestiones que estimen necesarias antes de abandonar territorio español y contactar con sus familiares y allegados para comunicar la expulsión o despedirse.

Vuelos fletados por la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones con financiación del Estado español

La Dirección General de la Policía aceptó la Recomendación del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) de que se informe a las personas que van a ser repatriadas de

que tienen a su disposición un formulario para denunciar si han sufrido maltrato o tratos denigrantes durante cualquier momento del operativo de repatriación incluyendo el trayecto final. Según informó esa dirección, adaptará el contenido de los formularios que existen en los dispositivos Frontex. También aceptó el Recordatorio de deberes legales formulado por el MNP, relativo a la obligatoriedad de que los funcionarios de policía porten el número de identificación en los uniformes reglamentarios durante los procedimientos de expulsión.

Calabozos de cuerpos policiales y judiciales

Durante el 2024, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) visitó un total de 11 dependencias correspondientes a la Policía Nacional, Guardia Civil, Policía local y sedes judiciales.

Las cuestiones que fueron objeto de atención en este ámbito fueron las siguientes: las condiciones que deben cumplir las instalaciones y los vehículos policiales; la adecuada cobertura de recursos personales y materiales; las condiciones que garantizan el trato digno a las personas privadas de libertad; la disponibilidad de mecanismos de garantía para las personas privadas de libertad; la prestación de asistencia sanitaria; la correcta cobertura de videovigilancia, y la prevención de lesiones y conductas suicidas en las dependencias de custodia.

Cabe destacar positivamente la publicación de la ya citada Instrucción 1/2024, por la que se aprueba el «Procedimiento integral de la detención policial», tras los trabajos de revisión, actualización y refundición de toda la normativa e instrucciones de esa Administración, y en la que se recogen numerosas resoluciones formuladas por el MNP durante los últimos años.

4 PROGRAMAS TRANSVERSALES

4.1 PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO EN LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) realiza desde 2018 visitas en las que analiza las posibles causas de trato que causen distinción, exclusión o restricción basada en el género a las niñas, mujeres y personas LGTBI que tengan por efecto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos en lugares de privación de libertad².

² En 2018 comenzó el programa de género en el ámbito de los centros penitenciarios, extendiéndose en 2021 a hospitales psiquiátricos y centros de menores infractores y en 2022 al ámbito de las comisarías.

La principal normativa española en materia de género y privación de libertad entre los años 2021 y 2023 recoge Recomendaciones realizadas con anterioridad por el MNP sobre varios temas, entre otros, sobre la necesidad de variables transversales, la formación del personal en materia de género, el protocolo de prevención de agresión sexual, el protocolo de prevención de suicidios con enfoque de género, o la formación afectivo-sexual de los menores³. Destacan los siguientes resultados normativos en 2024:

A partir de las visitas realizadas se puede constatar el trabajo realizado con ese programa:

- **Centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias:** 2018: CP. Antoni Asunción Hernández de Valencia (visita [101/2018](#)); 2019: CP. Madrid I (visita [91/2019](#)), Centro Abierto de Las Palmas I (visita [102/2019](#)) y CP. Las Palmas II (visita [104/2019](#)); 2020: CP. de Ceuta (visita [88/2020](#)) y CP. de Alcalá de Guadaíra en Sevilla (visita [102/2020](#)); año 2021: CP. de Menorca (visita [11/2021](#)), CP. de Topas en Salamanca (visita [17/2021](#)) y Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante (visita [78/2021](#)); año 2022: CP. de Ceuta (visita [29/2022](#)) y Residencia de Madres Irene Villa en Alicante (visita [7/2022](#)).
- **Centros de menores infractores** (dependientes de las comunidades autónomas). Se han visitado centros de las siguientes siete comunidades autónomas: Galicia: Concepción Arenal (Visita [50/2021](#)); Andalucía: Bahía de Cádiz (visita [38/2021](#)) y Sierra Morena (visita [14/2023](#)); Murcia: La Zarza (visita [4/2022](#)); Valencia: Mariano Ribera (visita [4/2023](#)); Extremadura: Marcelo Nessi (visita [36/2023](#)); Cantabria: Centro Socioeducativo Juvenil Gobierno de Cantabria (visita [6/2024](#)) y Centro de Acogida Especializado de Menores Valle de Cayón (visita [12/2024](#)); País Vasco: Centro Educativo Urgozo (visita [9/2024](#)); Navarra: Centro educativo Aranguren (visita [27/2024](#)). Quedan pendientes de visitar diez comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
- **Comisarías dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad:** Comisaría Provincial de Burgos de la Policía Nacional (visita [54/2022](#)); Jefatura Superior de Policía Nacional de La Rioja (visita [51/2022](#)) y la Comisaría Provincial de Málaga (visita [7/2023](#)).
- **Comisaría dependiente de la Policía Foral de Navarra:** Comisaría Central de la Policía Foral de Navarra en Pamplona (visita [30/2024](#)).
- **Hospitales psiquiátricos:** Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante (visita [78/2021](#)) y Hospital de Conxo, Santiago de Compostela (visita [52/2021](#)).

³ Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; Ley 15/2022, 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación; Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de libertad sexual; Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo; Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI; Instrucción 1-9-2022, de la Secretaría de Instituciones Penitenciarias, de perspectiva de género en la prevención de suicidios en el ámbito penitenciario.

- a) La Instrucción 1/2024 de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba el «procedimiento integral de la detención policial», recoge cuatro Recomendaciones realizadas por el MNP en materia de género e identidad sexual. En 2024, el mecanismo visitó la Comisaría Central de la Policía Foral de Navarra en Pamplona (visita [30/2024](#)), estando pendiente la contestación a las Recomendaciones.
- b) El informe mundial de la Asociación de Prevención de la Tortura (APT), [Global Report on Women in Prison. Analysis from National Preventive Mechanisms](#), publicado en 2024, recoge la labor de análisis del MNP sobre la regulación y situación de las mujeres en prisión en España. En esta línea, en 2020, el contenido de los informes y Recomendaciones del MNP fue citado expresamente como base para la iniciativa parlamentaria por la que el Congreso instó al Gobierno a elaborar un informe sobre la situación de la población reclusa femenina en las prisiones del Estado⁴.
- c) Las autoridades competentes de las comunidades autónomas dictan instrucciones a sus respectivos centros de menores infractores sobre las Recomendaciones que aceptan, todas ellas salvo escasas excepciones. Durante el 2024, el mecanismo analizó la efectiva implementación de las Recomendaciones en las comunidades autónomas de Murcia, Valencia, Extremadura y Andalucía, destacando la implementación de las Recomendaciones realizadas por esta última comunidad a través de instrucciones dictadas a sus trece centros. En 2024, el MNP visitó centros de menores infractores de las comunidades autónomas de Cantabria (visitas [6/2024](#) y [12/2024](#)), País Vasco (visita [9/2024](#)) y Navarra (visita [27/2024](#)).

4.1.1 Prevención de la discriminación

En 2024 destaca la información relevante sobre causas sistémicas y estructurales de discriminación que se detalla a continuación.

Invisibilización de las niñas, mujeres y personas LGTBI privadas de libertad

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) comprobó en el marco del programa una homogeneización de la intervención sin atender a las diferencias por razón de género que invisibiliza sus circunstancias y particularidades.

- **Mujeres en prisión:** Desde hace seis años, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) alega motivos informáticos para la falta de

⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 110, 24 de junio de 2020, p. 8.

aplicación de información clave para la visibilización de derechos de las mujeres presas, cuyo ejercicio no solo es prioritario, sino, además, anterior a la contratación de las aplicaciones informáticas por parte de la Administración, que no las incluyó en el momento de la contratación (de acuerdo con las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus comentarios, Reglas de Bangkok de 2010). Los motivos informáticos aducidos hacen inviables, entre otras, las siguientes Recomendaciones, aceptadas, pero no materializadas: 1) Incorporación de la variable de hijos menores dependientes en la recogida informática de datos de las mujeres presas, desglosando la edad de los mismos, y si se encuentran a cargo de un familiar o de protección de menores; 2) Revisión con enfoque de género de la aplicación de los medios coercitivos; 3) Diagnóstico de salud que sirva de marco para la intervención multiprofesional sobre la salud de las mujeres internas, abordando los problemas de salud prevalentes; 4) Protocolo para la detección e intervención en materia de violencia de género como problema biopsicosocial, proporcionando atención multidisciplinar médica, psicológica y social.

Asimismo, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias carece, por motivos informáticos, de explotación de datos sobre el número de mujeres presas con hijos menores de tres años, del número de mujeres embarazadas de más de seis meses hasta el 2022, de aplicación estadística del número de mujeres de minoría gitana (visitas [7/2022](#) y [102/2020](#)), o de medidas de compensación arbitradas para contrarrestar la desigualdad que supone la mayor distancia de las mujeres respecto de su lugar de residencia con respecto a los hombres, que afecta a la economía y salud de las mujeres.

Ante estos temas, la Administración alega el respeto a la singularidad de cada persona, dada la falta de datos que permita una política penitenciaria con enfoque transversal de género⁵.

Frente a la pasividad de la Administración durante estos seis años, en 2024 el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recomendó que se proceda con

⁵ Como excepción, el Centro Penitenciario de Ceuta es pionero en la puesta en práctica de Recomendaciones realizadas por el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) sobre la transversalidad del género, subsanando las carencias en materia de género con una actuación proactiva, protocolos de referencia y medidas temporales de compensación, de acuerdo con la Ley 15/2022, 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, sin olvidar la necesaria individualización. Prueba de ello es que es destacada en el mencionado informe de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT).

carácter urgente al desarrollo informático para la recopilación de datos y su explotación sobre las mujeres presas que posibilite el efectivo ejercicio de su derecho a la igualdad y de sus derechos fundamentales.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias alegó las limitaciones presupuestarias para llevar a efecto la mencionada Recomendación.

- **Niñas y adolescentes en centros de menores infractores:** En las visitas realizadas en 2024 al centro de menores infractores de la Comunidad Autónoma de Navarra y al Centro Socioeducativo Gobierno de Cantabria se comprobó la carencia de datos desagregados por sexo; en el dossier de ingreso, la falta de perspectiva de género, así como, en el caso de este último centro, la falta de lenguaje inclusivo y de recogida estadística de variables transversales.

En el caso de las niñas, es esencial la recogida de las variables de minoría gitana, discapacidad e inclusión en el sistema de protección de menores, pues muy a menudo concurren tales variables. La falta de incorporación de la variable de sexo, entre otras, conlleva la invisibilización de la situación real de las niñas, afecta a su autoestima, genera malestar psicológico y emocional e impide obtener conclusiones y proporcionar respuesta educativa y terapéutica acorde con sus necesidades, por lo que se trata de una Recomendación que el MNP viene realizando desde 2021 a las comunidades autónomas.

En 2024, la Junta de Andalucía dictó instrucción para que los trece centros que dependen de ella incorporen el lenguaje inclusivo y la perspectiva de género en el dossier de ingreso, eliminen los códigos de vestimenta sexista y se posibilite la aplicación estadística de la variable del sistema de protección de menores en 2024.

Pese a la relevancia de la recogida de variable de etnia gitana respecto de las niñas, a las Recomendaciones del MNP y a la normativa tanto internacional como nacional al respecto⁶, las comunidades autónomas de Andalucía, Valencia y Extremadura siguen sin recoger dicha variable.

- **Menores LGTBI en centros de menores infractores:** En 2024 destacan las Recomendaciones del MNP para visibilizar los derechos de los menores LGTBI. Entre ellas, recomendó que se desagreguen sus datos; la adopción de medidas para garantizar el libre desarrollo de su personalidad y que se dote a los centros de un código de vestimenta respetuoso con su diversidad (País Vasco); que se

⁶ Cabe citar la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, y la Estrategia para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030.

articule un protocolo de acoso que tenga como motivación la orientación sexual, la identidad o expresión de género (País Vasco, Cantabria y Navarra); que se articule una respuesta en el tratamiento de la discapacidad intelectual con enfoque de género y de diversidad sexual (País Vasco y Cantabria).

- **Mujeres y niñas detenidas:** El MNP recomendó a la Policía Foral de Navarra que se incorpore el lenguaje inclusivo, pues los formularios del «Acta de declaración» y del «Acta de puesta en libertad» carecen de dicho lenguaje, pese a que son firmados por las menores y las mujeres detenidas. Igualmente, por otro lado, pese a que el formulario de «Ficha de custodia de persona detenida» cuenta con lenguaje inclusivo, en 2024 se localizan fichas firmadas por mujeres detenidas que carecen de él.
- **Personas transexuales detenidas:** A diferencia de lo que ocurre en el ámbito penitenciario y pese a lo establecido en la normativa aplicable⁷, la Secretaría de Estado de Seguridad carece de información estadística sobre personas transexuales detenidas, por lo que el MNP recomendó en 2024 que se incorpore esa variable en la recogida informática de datos y la elaboración de estadísticas, esencial para proporcionar un trato acorde con sus derechos en materias tan relevantes en este sentido como el cacheo. La Administración contestó que los datos de los registros deben ser lo más objetivos posible, no siendo recomendable reflejar aquellos que puedan referirse a rasgos subjetivos, siendo reflejados en las bases policiales fieles al contenido del Registro Civil. El mecanismo solicitó información sobre las razones que fundamentan la no aceptación de la Recomendación, que está pendiente de contestación (visita [51/2022](#)).

Carencia de personal de seguridad femenino

- **Comisarías:** Las mujeres en comisaría refieren intimidación al estar retenidas en espacios donde la inmensa mayoría son hombres. En 2024, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) formuló la Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad de que se registre el número de agentes femeninas que prestan servicio de custodia en cada uno de los turnos en las comisarías, actualmente pendiente de contestación (visita [51/2022](#)).

⁷ Noveno informe anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT/C/57/4); Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, y Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

El MNP recomendó tanto a la Secretaría de Estado de Seguridad como a la Policía Foral de Navarra que se realice formación para el personal de custodia de los centros de detención sobre las circunstancias específicas y las necesidades particulares en materia de género de las personas detenidas.

- **Centros de menores infractores:** En las visitas a estos centros se comprobó una falta generalizada de personal de seguridad femenino, realizándose sistemáticamente la Recomendación para paliar dicha situación, que en 2024 se formuló a las comunidades autónomas de Cantabria y Navarra. Dado que el personal de seguridad realiza las contenciones físicas y registros de forma desproporcionada a las niñas en varios centros, se trata de un dato esencial, que cobra aún mayor relevancia considerando que en los centros visitados no se tiene en cuenta la idiosincrasia física y psíquica de las mujeres en los protocolos para el ejercicio de las contenciones físicas (peso, anatomía, antecedentes de agresiones sexuales, menstruación, etc.).

Derecho a la información y servicios de asistencia y apoyo a la víctima

- **Menores:** En las visitas realizadas en 2024, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recomendó al Gobierno de Navarra que, en cuestiones de género, su centro de menores infractores cuente con la participación de agentes de igualdad o figura similar, para que, entre otras cuestiones, los niños y niñas dispongan de información sobre sus derechos por parte de servicios especializados en caso de aplicación del protocolo de violencia de género, del protocolo de acoso que tenga como motivación la orientación sexual, o del protocolo de agresiones sexuales. Igualmente, recomendó al Gobierno del País Vasco que se incluya la información de derechos a la víctima en el protocolo de agresión sexual y en el de acoso por orientación sexual.
- **Mujeres en prisión:** En el documento [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España \(CAT/C/ESP/CO/7\)](#), apartado 21, del Comité de Prevención de la Tortura, se recoge expresamente la falta de asesoramiento apropiado para víctimas de violencia de género en las prisiones. Pese a la Recomendación realizada por el MNP, los miembros de los servicios de orientación jurídica en los centros penitenciarios carecen de formación en materia de violencia de género, salvo escasas excepciones (visitas [91/2019](#) y [11/2021](#)). El MNP recomendó a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en 2024 que se articulen medidas de detección precoz y de apoyo asistencial a las internas víctimas de violencia de género.

4.1.2 Salud

Atención a las especificidades sanitarias de la mujer (salud menstrual, embarazo, parto, maternidad y crianza)

- **Mujeres en prisión:** En el documento Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España del Comité de Prevención de la Tortura ya mencionado se recogen explícitamente las carencias en los servicios de salud sexual y reproductiva en las prisiones. El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recomendó a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que se elabore un Protocolo de Atención a las internas embarazadas, contestando esta en 2024 que se abordaría la redacción de pautas de actuación generales con las mujeres embarazadas, que no fueron remitidas pese a su solicitud (visita [7/2022](#)).

En MNP formuló una Recomendación para que se garantice que las madres presas en los archipiélagos canario y balear, así como en las ciudades de Ceuta y de Melilla dispongan de instalaciones adecuadas para el cumplimiento de su condena con sus hijos menores de tres años en prisión. En 2024 la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informó de la finalización de las obras a tal efecto en el Centro de Inserción Social de Tenerife. Por otro lado, no hay previsión de llevarlas a cabo en Ceuta y Melilla (visita [104/2019](#)).

- **Mujeres detenidas:** La Instrucción 1/2024 por la que se aprueba el «Procedimiento integral de la detención policial» cumple la Recomendación realizada años atrás por el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), de regular el procedimiento de actuación policial de detención y custodia en caso de gestación, lactancia, e hijos e hijas a cargo de corta edad. Esta misma Recomendación la realizó el MNP en 2024 a la Policía Foral de Navarra con motivo de la visita realizada.

Asimismo, el mecanismo recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad que se atienda a la mujer y sus necesidades en el formulario de información a las personas detenidas, incluyendo los siguientes aspectos: 1) derecho a tener acceso a productos de higiene para su salud menstrual y a usar la ducha; 2) pregunta respecto a la posibilidad de estar en situación de lactancia o de embarazo; 3) lenguaje inclusivo. La Recomendación realizada en 2024 a la Policía Foral de Navarra para atender específicamente a la mujer en el formulario de información incluye los citados aspectos 1) y 2).

El formulario recogido en la reciente Instrucción 1/2024 (Apéndice II) de la Secretaría de Estado de Seguridad incluye solo en parte el lenguaje inclusivo, pero no el derecho a productos de higiene menstrual y el derecho a usar la ducha, ni la posible situación de gestación o lactancia.

Salud mental. Protocolos de prevención de suicidios y autolesiones

Tanto la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias como las comunidades autónomas cuyos centros de menores han sido visitados han aceptado la Recomendación de que se incorpore la perspectiva de género en el Protocolo de prevención de suicidios.

- **Centros Penitenciarios:** La Administración penitenciaria implementó la Recomendación dos años más tarde, a través de la Instrucción I-9-2022, si bien dicha instrucción no menciona a las personas LGTBI.⁸ La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias señaló que la prevención según las características propias de esas personas se llevarán a cabo en un nuevo programa, no a través de la revisión del actual (visita [104/2019](#)).
- **Centros de menores infractores:** Los protocolos de prevención de suicidio de los centros de las comunidades autónomas de Andalucía, Valencia y Murcia, pese a las varias solicitudes de revisión realizadas por el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), en términos generales siguen sin la incorporación de perspectiva de género y de diversidad sexual.

Instrumentos normativos de Naciones Unidas (como la A/HRC/31/57) recogen que las necesidades de salud física y mental de las niñas suelen pasar desapercibidas y la reclusión tiende a exacerbar los traumas, de forma que estas sufren depresión y ansiedad en grado desproporcionado y muestran un riesgo mayor de lesiones autoinfligidas o suicidios que los niños o los adultos.

El MNP comprobó esta realidad con los datos remitidos por las citadas comunidades autónomas relativos al 2023. Se dio una mayor aplicación del protocolo de prevención de suicidio a las niñas que a los niños en varios centros de Andalucía y Valencia. Igualmente se registró una mayor proporción de

⁸ Los resultados del estudio *La situación de la salud mental en España*, elaborado por la Confederación de Salud Mental de España, publicado en marzo de 2023, relativos a las personas LGTB, destacan su mayor riesgo de intento de suicidio, pues comparado con la población general, esas personas reportan más del doble de intentos o ideaciones de suicidio (el 32,1 % ante el 14,5 %), así como de autolesiones (el 19,5 % ante el 9 %).

autolesiones de las niñas que de los niños en varios centros de Valencia, Murcia y Andalucía.

En el ámbito de las autolesiones, los protocolos que se aplican en estas comunidades autónomas, en términos generales, no tienen en cuenta circunstancias diferenciales entre niños y niñas entre los desencadenantes (como las relaciones sociales). Por ello, se recomendó a estas tres comunidades que se abra en los centros un libro registro de autolesiones y protocolo de prevención de autolesiones, incorporando la perspectiva de género y de diversidad sexual.

En las visitas realizadas en 2024, el MNP recomendó a las autoridades competentes de las comunidades autónomas de Cantabria, País Vasco y Navarra que los protocolos de riesgo suicida y el protocolo de prevención de autolesiones cuenten con indicadores diferenciales de género y de diversidad sexual.

- **Comisarías:** La Secretaría de Estado de Seguridad no cuenta con un protocolo sobre suicidio y autolesiones de las personas detenidas, por lo que el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recomendó elaborar un protocolo sobre suicidio y autolesiones con enfoque de género. En 2024, esa Administración contestó que está elaborando un listado de indicadores que puedan anticipar potenciales conductas autolíticas o de autolesión por parte de las personas detenidas, en atención a la casuística presentada. Tampoco la Policía Foral de Navarra cuenta con este protocolo, por lo que el MNP recomendó elaborar un protocolo sobre suicidio y autolesiones con enfoque de género.

4.1.3 Riesgo de malos tratos

Medios coercitivos

- **Mujeres en prisión:** Hace seis años, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recomendó a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias incorporar la variable de sexo en la recogida informática de datos y elaborar estadísticas de datos desagregada por sexo, que fue aceptada por la Administración. El MNP comprobó (visitas [101/1018](#) y [17/2021](#)) una aplicación desproporcionada de tales medidas en visitas, por lo que recomendó en 2023 la revisión con enfoque de género de la aplicación de los medios coercitivos y del aislamiento. En 2024, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias comunicó que ya es posible la recogida y la explotación de datos de la aplicación de medios coercitivos desglosada por sexo (visita [7/2022](#)).

- **Niñas:** El MNP recomendó la revisión con enfoque de género de los motivos de aplicación de las contenciones, así como del procedimiento de inmovilización y del sexo del personal que lo realiza, a los gobiernos autonómicos de Navarra, Extremadura, Andalucía, Valencia y Murcia. El mecanismo comprobó que los datos más recientes disponibles (2023) de estas tres últimas comunidades, muestran una aplicación desproporcionada de los medios coercitivos a niñas en sus centros dependientes. Las niñas, en un amplio porcentaje, han sufrido violencia de género y violencia sexual y, conforme a la regulación nacional e internacional es necesario adoptar prácticas de tratamiento diferentes para satisfacer sus necesidades particulares y garantizar su protección. Por ello, el MNP solicitó información sobre los motivos de esta mayor proporción de aplicación de medios de contención a las niñas en centros dependientes de esas tres comunidades.

Cacheo

- **Personas detenidas en comisarías:** En 2022, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad que se recoja en la cadena de custodia y atestado el ofrecimiento a las personas transexuales de la posibilidad de escoger ser cacheados por un agente hombre o mujer, así como una regulación con enfoque de género de los requisitos para la retirada del sujetador. Esta Administración incluyó tales Recomendaciones en la Instrucción 1/2024. Ambas Recomendaciones también se formularon en 2024 a la Policía Foral de Navarra.

Protocolo de conductas contra la libertad sexual y violencia de género

- **Prisiones:** La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informó de no haber terminado la elaboración del citado protocolo, cuya realización había sido objeto de recomendaciones del MNP, a raíz de las visitas realizadas en 2021. Tras la promulgación de la Ley Orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual, se trata de una obligación legal, en línea con aquellas Recomendaciones (visitas [78/2021](#) y [17/2021](#)).
- **Comisarías:** En 2023, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) solicitó a la Secretaría de Estado de Seguridad la remisión del protocolo de prevención de conductas contra la libertad sexual y la integridad moral en centros de detención previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 10/2022, así como el programa y calendario de 2023 de la pertinente formación en esta materia, no siendo remitido ninguno de estos documentos (visita [7/2023](#)).

Igualmente, el MNP recomendó que se adopten medidas cautelares o cese en el puesto en caso de supuestos de violencia de género por parte del agente

que presta servicio en calabozos (visita [7/2023](#)), esta Recomendación se encuentra pendiente de contestación.

- **Centros de menores infractores:** Todas las comunidades autónomas visitadas aceptaron la Recomendación de que se dote a los centros de menores con un protocolo de prevención, detección, actuación y atención a las víctimas de agresión sexual o violencia de género tanto ocurrida con carácter previo al ingreso como en el centro. En 2024, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recomendó a las comunidades autónomas de Navarra y País Vasco que el protocolo de agresión sexual incorpore las prescripciones legales en la materia. Igualmente, el MNP recomendó a estas dos comunidades que todo el personal del centro con contacto habitual con menores reciba formación en materia de protección integral contra las violencias sexuales.

Protocolo sobre acoso por orientación sexual, identidad o expresión de género

- **Menores LGTBI:** Con motivo de las visitas realizadas en 2024, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recomendó a los gobiernos de País Vasco, Cantabria y Navarra que se articule en los centros un protocolo de detección, prevención y actuación en caso de que el acoso tenga como motivación la orientación sexual, la identidad o expresión de género, que incorpore las prescripciones legales en la materia, incluida la información de sus derechos.

4.2 PROGRAMA SOBRE LA SALUD MENTAL EN LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) continuó desarrollando el programa, que comenzó en 2022, sobre salud mental para prevenir los malos tratos de todas aquellas personas con problemas de salud mental que se encuentran en situación de privación de libertad en centros psiquiátricos y en el ámbito penitenciario.

Programa sobre salud mental en centros psiquiátricos

En 2024, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) realizó tres visitas en el marco del presente programa: a la Unidad de Hospitalización Breve (UHB) del Hospital Álvaro Cunqueiro de Vigo (visita [13/2024](#)), a la Unidad de Hospitalización de Salud Mental Infanto-Juvenil (UHSMIJ) del Hospital Álvaro Cunqueiro de Vigo (visita [14/2024](#)) y al Sanatorio Hestia La Robleda en A Coruña (visita [38/2024](#)). Asimismo, continuó con la tramitación de los expedientes abiertos tras las visitas realizadas en años anteriores, de cuya evolución se da cuenta en el anexo digital relativo al MNP del presente informe.

El mecanismo constató, a través del seguimiento de dichos expedientes, que los centros visitados trabajan por un tratamiento asistencial más integral, teniendo especialmente en cuenta los aspectos preventivos que el MNP ha venido

recomendando. Cabe destacar, entre otros avances, la excelente colaboración recibida en atención a facilitar el trabajo del equipo visitador del MNP en todos los centros visitados.

En relación con los internamientos de menores de edad, cabe destacar que la Consejería de Sanidad de la Junta de Galicia aceptó la Recomendación realizada por el MNP, en el marco de la visita a la Unidad Hospitalización de Salud Mental Infanto-Juvenil (UHSMIJ) del Hospital Álvaro Cunqueiro de Vigo, para la creación de una Unidad ambulatoria de transición (16-21 años). Estas unidades suponen un avance significativo para brindar un espacio intermedio que ofrezca cuidados y soportes adaptados a las particularidades de esta etapa de la vida. La necesidad de creación de esta tipología de unidades es extrapolable a otras comunidades autónomas.

La información recibida para el seguimiento de las Recomendaciones y Sugerencias formuladas por el MNP, permite constatar el elevado número de contenciones de larga duración que se sigue practicando.

Con ocasión de la visita girada al Sanatorio Hestia La Robleda, el equipo del MNP constató la prescripción genérica de contenciones mecánicas, «contención habitacional», como práctica habitual (encierro con llave en la habitación durante días), y el uso de pañal de manera rutinaria para las contenciones mecánicas, debido a la ausencia de supervisión y la falta de control por parte del personal (en ocasiones hay anotaciones únicamente en un período de 24 horas). El mecanismo realizó una Recomendación para limitar esta práctica de contenciones.

También en la Unidad de Agudos del Hospital Universitario Marqués de Valdecilla, el MNP formuló una Recomendación para intentar evitar la aplicación simultánea de contenciones tanto mecánicas como farmacológicas, ya que no se adecúan a los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad en el uso de medidas coercitivas a personas con problemas de salud mental.

Programa sobre salud mental en prisión

Las patologías que muestran los reclusos son muy diversas, presentándose algunas más prevalentes, como la ansiedad o depresión y también esquizofrenia, trastornos bipolares o delirantes. Se estima que estas patologías afectan a un porcentaje de entre el 4 y el 5 por ciento. A esta situación se suma que el perfil de los internos ha cambiado, siendo más jóvenes los que ingresan como politoxicómanos, y el hecho persistente de la falta estructural de facultativos penitenciarios que genera precariedad en la atención psiquiátrica.

En 2024, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) realizó tres visitas en el marco del presente programa: al Centro Penitenciario Puerto III de Cádiz (visita

[32/2024](#)), a la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica Penitenciaria del Centro Penitenciario Brians I de Barcelona (visita [33/2024](#)) y a la Unidad de Hospitalización y Rehabilitación Psiquiátrica Intensiva de Cataluña (UHRPI-C) del Centro Penitenciario Brians II (visita [41/2024](#)). Por otro lado, el MNP realizó el seguimiento de los expedientes abiertos de visitas anteriores a centros penitenciarios en el marco del presente programa, a los dos hospitales psiquiátricos penitenciarios y a la Unidad de Psiquiatría Legal del Hospital Aita Menni (Gipuzkoa).

En líneas generales, un avance común a todos los centros visitados, y cuyos expedientes se encuentran en seguimiento, es que están tomando medidas para solucionar el uso de diversas clasificaciones para diagnosticar a las personas internas con patología mental, en detrimento del uso de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE). Asimismo, se avanza en la realización de estrictos seguimientos de las prescripciones de psicofármacos en los centros penitenciarios visitados tanto en la interacción y usos fuera de ficha técnica de los fármacos como en la reducción de la polifarmacia. Sin embargo, en la UHP Brians I y el Centro Penitenciario Puerto III se formularon estas mismas Recomendaciones, evidenciando que esta cuestión continúa sin una implementación real.

4.3 PROYECTO SOBRE DISCAPACIDAD INTELECTUAL EN LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) comenzó el programa de prevención de discriminación por motivos de discapacidad intelectual en lugares de privación de libertad en 2022, con la visita a un centro de menores infractores y a dos comisarías del Cuerpo Nacional de Policía. Hasta 2024 se han visitado siete centros de menores infractores de seis comunidades autónomas diferentes, quedan pendientes 11 comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. También se han visitado cuatro comisarías de policía, tres dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad y una del Departamento de Interior, Función Pública y Justicia del Gobierno de Navarra.

Durante 2024, el MNP analizó las respuestas a las Recomendaciones realizadas en el ámbito de los centros de menores infractores y su efectiva implementación. Las autoridades competentes de la Región de Murcia (visita [5/2022](#)), de la Junta de Andalucía (visita [13/2023](#)), de la Junta de Extremadura (visita [35/2023](#)) y de la Generalitat Valenciana (visita [3/2023](#)) aceptaron la mayoría.

Con respecto a las Recomendaciones formuladas en el ámbito de custodia en comisarías dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad, esta aceptó la mayoría de las Recomendaciones, con la aprobación de la Instrucción 1/2024, que regula el procedimiento integral de la detención policial.

En 2024, el MNP extendió el programa sobre discapacidad intelectual a la Policía Foral de Navarra, visitando la Comisaría Central de dicha institución en Pamplona (visita [29/2024](#)), y a los centros de internamiento de menores infractores, visitando el Centro Socioeducativo Juvenil del Gobierno de Cantabria (visita [5/2024](#)), el Centro de Acogida Especializada de Menores Valle de Cayón, en Cantabria (visita [11/2024](#)), el Centro Educativo Urgozo, en Bizkaia (visita [8/2024](#)) y el Centro Educativo Aranguren, en Navarra (visita [26/2024](#)).

4.3.1 Medidas para prevenir situaciones discriminatorias

Para una mejor protección de los derechos de las personas con discapacidad intelectual, el MNP recomendó que se comunique expresamente al juzgado y a la fiscalía de menores el ingreso de personas con discapacidad intelectual o que tengan indicios de tenerla, con el fin de garantizar que se tiene en cuenta esta relevante circunstancia en cualquier decisión que se tome.

Además, durante las visitas realizadas en 2024, el MNP detectó las carencias que se señalan a continuación.

Registro de discapacidad intelectual, incorporación de variables en datos estadísticos e información al ingreso

- **Centros de menores:** El MNP comprobó que en dos de los centros no se recoge de forma completa ni sistemática, la información sobre discapacidad, lo cual muestra la carencia de un enfoque que propicie las pertinentes adaptaciones, por lo que resulta que esas personas especialmente vulnerables permanezcan invisibilizadas, lo que impide propiciar intervenciones adaptadas a sus especiales necesidades y dar una respuesta educativa y terapéutica adecuada para cada persona. Por ello, el mecanismo formuló una Recomendación a las autoridades competentes de las comunidades de Navarra (visita [26/2024](#)) y de País Vasco (visita [8/2024](#)), para que se establezca un registro en el que se documente cualquier tipo de discapacidad. Respecto de esta Recomendación, la Comunitat Valenciana (visita [3/2023](#)) comunicó en 2024 su aceptación.

A la invisibilización se une la ausencia de recogida de datos y elaboración de estadísticas sobre menores con discapacidad intelectual en las memorias anuales de los centros de menores infractores, lo que impide disponer de elementos que permitan realizar un análisis que incorpore el enfoque de discapacidad (visitas [8/2024](#) y [26/2024](#)).

Respecto del dossier que se proporciona al ingreso, el Centro Socioeducativo de Cantabria era el único que disponía de un dossier en formato de lectura fácil. Por ello, el MNP recomendó a las administraciones autonómicas responsables

(visitas [8/2024](#) y [26/2024](#)) la creación de un dossier de ingreso de lectura fácil, que incluya información sobre el protocolo de prevención, detección, protección y atención a posibles víctimas de violencia o abuso, y sobre la figura del coordinador de bienestar y protección. En 2024, se recibió una respuesta de la Comunitat Valenciana, remitiendo el dossier de ingreso en este formato (visita [3/2023](#)).

- **Comisarías:** La Policía Foral de Navarra no cuenta con registro que permita disponer de información sobre las personas con discapacidad intelectual que hayan estado detenidas. Debido a esta ausencia de información no se establece una adecuada atención y respuesta a las necesidades de las personas con discapacidad intelectual. El preámbulo de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, expresa que, en cumplimiento de las observaciones de diversos organismos internacionales, se establece el deber de los poderes públicos de recoger y sistematizar datos con vistas al diagnóstico de la realidad y al diseño de las políticas más adecuadas en materia de igualdad de trato y no discriminación. Por ello, el MNP formuló una Recomendación. En 2024 se formuló idéntica Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad durante la tramitación del expediente de la visita [53/2022](#), que fue aceptada tras la aprobación de la Instrucción 1/2024.

Carencia de formación en derechos de personas con discapacidad del personal

El artículo 4.1 letra i) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como obligación general promover la formación de los profesionales y del personal que trabaja con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

- **Centros de menores:** En 2024, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) comprobó que únicamente un profesional en el Centro Socio Educativo Juvenil del Gobierno de Cantabria (visita [5/2024](#)) había recibido formación sobre personas con discapacidad intelectual. El MNP recomendó promover la formación en derechos de las personas con discapacidad a todo el personal de los centros de internamiento de menores. En 2024, las autoridades competentes de los centros de menores infractores visitados en 2023 han aceptado incluir en los planes de formación contenidos relativos a los derechos de estas personas.
- **Comisarías:** Respecto de las comisarías dependientes de la Policía Foral de Navarra, el MNP solicitó información sobre el contenido de la formación que se proporciona al personal policial para la atención a personas con discapacidad

intelectual. En 2024, la Secretaría de Estado de Seguridad aceptó la Recomendación realizada en 2023 sobre esta materia.

Espacios

- **Centros de menores:** El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) constató el uso de espacios inadecuados para menores con discapacidad intelectual (visita [5/2024](#)). En 2023 el MNP recomendó a las autoridades competentes que se garantice el ingreso de menores con discapacidad en un espacio apropiado a sus necesidades. En su respuesta, las autoridades competentes (visitas [3/2023](#) y [35/2023](#)) consideran que las instalaciones que se utilizan son adecuadas, a pesar de que las ventanas de las habitaciones disponen de rejas y no cuentan con luz natural, y los patios son pequeños y poco apropiados.
- **Comisarías:** En la visita a la Comisaría de Policía Foral de Pamplona se comprobó que no había celdas diferenciadas para personas con discapacidad intelectual, lo que supone un mayor riesgo, pues presentan un déficit en el área relacional con dificultades para manejar habilidades sociales. El MNP recomendó que cuando estas personas tengan que permanecer en calabozos, ocupen celdas individuales. La Secretaría de Estado de Seguridad aceptó en 2024 la Recomendación realizada en 2022.

Normativa y régimen disciplinario

En los centros de menores infractores visitados en 2024, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) constató que no hay ningún tipo de adaptación o ajuste de las normas ni del régimen disciplinario a menores con discapacidad, por lo que tienen que cumplir con la misma normativa y sistema de créditos y refuerzos educativos que el resto.

4.3.2 Salud

Protocolo de prevención del suicidio y protocolo de autolesiones

- **Centros de menores:** Los protocolos de prevención del suicidio de los centros visitados en 2024 no incorporan ningún enfoque de discapacidad intelectual. Por ello, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) recomendó que incorporen esta perspectiva. Respecto de las autolesiones, el MNP constató que no todos los centros cuentan con registro de autolesiones, por lo que formuló una Recomendación (visita [5/2024](#)).
- **Comisarías:** El MNP comprobó que la Policía Foral de Navarra no cuenta con un protocolo de prevención de suicidios y autolesiones, por ello recomendó que se elabore este protocolo con enfoque de discapacidad.

Tratamiento de adicciones

El Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) constató que el tratamiento terapéutico de drogas y otras adicciones no tiene en consideración las características y necesidades específicas de menores con discapacidad intelectual (visitas [5/2024](#) y [26/2024](#)), al no abordar las características peculiares de ambas problemáticas, por lo que formuló una Recomendación.

4.3.3 Prevención de riesgo de malos tratos

En las visitas realizadas en 2024, el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) constató que en tres de los centros de menores infractores visitados, el protocolo que regula el uso de medios de contención carece de cualquier tipo de adaptación a menores con discapacidad intelectual, por lo que recomendó la revisión con enfoque de discapacidad de los motivos de aplicación de medios de contención. Como único ejemplo de buenas prácticas, entre los centros visitados al respecto, destaca el protocolo de medios de contención del Centro Socioeducativo de Cantabria, que tiene en cuenta la discapacidad intelectual.

Durante una visita, el MNP comprobó en la documentación proporcionada por el centro que un menor con discapacidad intelectual había interpuesto una queja en la que denunciaba que durante un registro había sido objeto de tocamiento, sin indicar en la queja quien era (visita [26/2024](#)). Se ha solicitado información a las autoridades competentes sobre este caso.

5 INVESTIGACIÓN DE LAS ALEGACIONES DE TORTURA Y OTROS TRATOS

Tipificación e investigación del delito de tortura en España

Corresponde al mandato del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) conocer las condenas impuestas a personas durante el desempeño de sus funciones de custodia o relacionadas con la privación de libertad, especialmente por delitos de tortura y malos tratos. Estos delitos se regulan en el Título VII del Libro II del Código Penal, «de las torturas y otros delitos contra la integridad moral», especialmente en los artículos 174 y 175.

Debe destacarse que el organismo internacional que supervisa el cumplimiento de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes recordó en 2023 que la definición española del delito de tortura sigue sin ajustarse a la definición que figura en el artículo 1 de la convención.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha extendido el canon de investigación eficaz y suficiente a supuestos de suicidio y ha considerado en las sentencias número 1/2024, de 15 de enero de 2024, y número 144/2024, de 2 de diciembre de 2024,

vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto no se practicaron diligencias propuestas que podían servir para esclarecer los hechos.

Se mantienen las deficiencias expuestas en informes anuales anteriores en relación con los registros disponibles sobre condenas por tortura y malos tratos a personas que desempeñan funciones de custodia o relacionadas con la privación de libertad. Tampoco es posible conocer cuántas denuncias de tortura y malos tratos han finalizado en una resolución judicial de sobreseimiento o absolución, cuestión que el MNP considera esencial.

En este sentido, el MNP formuló una Recomendación a la Comisión Nacional de Estadística Judicial, para que valore la posibilidad de recoger datos estadísticos en torno a los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por si pudiesen introducirse mejoras dada su función de asegurar la disponibilidad permanente por las Cortes Generales de información actualizada, rigurosa y debidamente contrastada sobre las características estadísticas de los asuntos sometidos a conocimiento de los órganos, servicios y oficinas judiciales de España.

**Actualizaciones del
*Informe sobre los abusos sexuales en el
ámbito de la Iglesia católica
y el papel de los poderes públicos***

El Defensor del Pueblo compareció el 15 de octubre de 2024 en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para exponer los contenidos del *Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos*, siguiendo un debate con los senadores y diputados de dicha comisión.

Igualmente, el 21 de noviembre, el Defensor expuso los contenidos del Informe ante el Pleno del Congreso de los Diputados en una sesión parlamentaria dedicada expresamente para ello.

Cabe recordar que en los informes anuales correspondientes a los dos años anteriores se había dado cuenta de la encomienda que había recibido el Defensor del Pueblo, el 10 de marzo de 2022, por parte del Congreso de los Diputados, para realizar «un informe sobre las denuncias por abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos». A lo largo de aquel año se crearon y se iniciaron los trabajos de la Comisión Asesora, de la Unidad de Atención a las Víctimas y del Foro de Asociaciones, que prosiguieron en 2023, hasta la elaboración del Informe, que se registró y fue entregado a la Presidenta del Congreso de los Diputados el 27 de octubre, tal y como se reflejó en el informe anual de aquel año.

El Informe consistió en un texto de 777 páginas, dividido en ocho partes: una introducción que recoge el texto de la encomienda y los objetivos y la metodología del trabajo; un repaso de las comisiones e informes sobre esta cuestión elaborados en otros países; una exposición general del problema de los abusos sexuales en la Iglesia católica en España; un análisis de los riesgos y consecuencias de este tipo de abuso (la singularidad de esta forma de victimización); las respuestas dadas hasta la fecha por parte de la Iglesia católica, incluidas las que dirigió al Defensor del Pueblo en su investigación; las respuestas de las instituciones públicas; una valoración de estas respuestas y una parte final de conclusiones y recomendaciones.

Las recomendaciones se estructuraban en cinco cuestiones: sobre el reconocimiento, sobre la prevención, sobre la reparación, sobre el apoyo a las víctimas y sobre la formación e investigación.

Se incluyeron varios apéndices al Informe: unos textos elaborados por las propias asociaciones de víctimas; unas tablas complementarias con datos relativos a los testimonios recogidos por la Unidad de Atención a las Víctimas, así como las respuestas de la Iglesia; un capítulo sobre la estructura de la Iglesia y los procedimientos del Derecho Penal Católico; un glosario, y una bibliografía.

Igualmente se publicó un anexo, consultable solo desde la web institucional, una tabla con la localización de las alegaciones de los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica, según distintas investigaciones.

Para favorecer la difusión del Informe, también se elaboró un resumen de 72 páginas, que recoge sus líneas generales, sus conclusiones y recomendaciones, así como las versiones de esos materiales a las lenguas españolas cooficiales y al inglés.

Todo ello tanto el Informe como su resumen se encuentran disponibles en la web institucional del Defensor del Pueblo:

<https://www.defensordelpueblo.es/informe-comision-abusos-sexuales/>

Tras la entrega y registro del Informe al Congreso de los Diputados, en el mes de octubre, se dispuso en la web institucional un documento con observaciones y notas aclaratorias, donde se actualizan algunos datos y se enmiendan algunas referencias. El contenido de las mismas puede consultarse en la dirección señalada más arriba.

Actualizaciones

Dado el tiempo transcurrido entre aquella primera entrega del Informe y su exposición en las mencionadas comparecencias parlamentarias, casi un año, resultaba conveniente hacer una actualización de los datos contenidos en él, además de ofrecer algunas consideraciones y observaciones.

Con ese objetivo se realizó a finales de 2024 un documento titulado Actualizaciones 2024 (del Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos), que se recoge completo como anexo del presente Informe anual y que se puede consultar y descargar desde la web del Defensor del Pueblo.

Las líneas generales de sus contenidos se indican a continuación.

Nuevos testimonios de las víctimas recogidos por la Unidad de Atención del Defensor del Pueblo

En el período transcurrido entre el fin de recogida de datos para la elaboración del Informe (5 de octubre de 2023) y el fin de recopilación de testimonios para la ampliación posterior (31 de julio de 2024), la Unidad recibió 221 nuevas solicitudes de personas que deseaban presentar su testimonio, de las que 144 se consideraron válidas para su inclusión en el informe.

Con ello, el total de los testimonios recogidos para la elaboración del Informe y su ampliación ha sido de 516, que hacen referencia a 674 víctimas.

Analizados estos nuevos testimonios se ha podido observar que los datos obtenidos en el Informe entregado por el Defensor del Pueblo en 2023 no variaban significativamente con la incorporación de estos nuevos relatos, por lo que no ha procedido realizar ninguna modificación en las conclusiones del texto inicial.

Como datos generales, entre los testimonios de abusos presentados ante el Defensor se observa una mayor proporción de varones entre las víctimas, que la mayor parte de las victimizaciones fueron a menores de edad y que sucedieron sobre todo en las décadas de los 60 y 70, seguidas de los años 80.

Con respecto a las consecuencias referidas por los entrevistados, aunque se ha recogido un amplio espectro de consecuencias, aparecen mayoritariamente problemas emocionales y de conducta, seguidos de problemas de relación (con la pareja, iguales, amigos, etc.). Todo ello de acuerdo, como queda dicho, con lo señalado en el Informe.

Contexto de la encuesta demoscópica sobre la victimización sexual en menores

Con posterioridad a la entrega del *Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos*, el Congreso de los Diputados solicitó el 23 de julio de 2024 disponer de todo el material técnico de la encuesta demoscópica contenida en él, de manera que el Defensor del Pueblo puso dicho material a disposición de la Presidenta de la cámara, el 20 de agosto de 2024, en formato digital y en papel.

Esta documentación, que sumaba 2.071 páginas, se componía de un texto explicativo general («Informe final de campo»), la presentación de resultados en formato gráfico («Encuesta demoscópica sobre victimización sexual infantil. Presentación de resultados») y tres documentos con todos los datos de la encuesta en formato Excel.

De todo ello se da cuenta en el documento de referencia *–Actualizaciones 2024–*, además de incorporar también las preguntas de la encuesta, que cabe recordar que consistió en la realización de 8.013 entrevistas mediante un modelo estandarizado consistente en 34 preguntas cerradas, y el análisis estadístico de los datos recogidos.

Respuestas de la Iglesia tras la publicación del Informe

El documento hace referencia a diversas actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de la Iglesia católica, tras la publicación del Informe. En concreto, de las siguientes:

- Presentación pública, el 21 de diciembre de 2023, del Informe de auditoría sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica, que la Conferencia Episcopal Española había encargado en febrero de 2022, al despacho de abogados Cremades y Calvo Sotelo.

- Nueva actualización del documento de la Conferencia Episcopal Española *Para dar luz*, el 19 de diciembre de 2023. Posteriormente ha dejado de ser actualizado.
- Presentación, en junio de 2024, del Plan de Reparación Integral a las Víctimas de Abusos sexuales a menores y personas equiparadas en derecho (PRIVA), de la Conferencia Episcopal Española y la Conferencia Española de Religiosos (CONFER), que se puso en marcha en septiembre del mismo año.
- Presentación, el 29 de octubre de 2024, del primer Informe Anual sobre las políticas y procedimientos de tutela de la Iglesia, correspondiente al año 2023, de la Santa Sede, elaborado por la Pontificia Comisión para la Protección de Menores (Tutela Minorum).

En relación con la recomendación de la necesidad de realizar actos de reconocimiento público recogida en el Informe del Defensor, el 21 de octubre se realizó un «Acto de Reconocimiento y Reparación a las personas víctimas de abusos de la Iglesia», organizado por REPARA y la Archidiócesis de Madrid, en la Catedral de la Almudena. Con anterioridad, el 23 de marzo de 2023, se había celebrado un acto en el mismo sentido en la Catedral de Santiago, en Bilbao, organizado por la correspondiente Diócesis.

Respuestas de los poderes públicos

Se recogen en el documento la presentación, en septiembre de 2024, de la primera memoria de la Comisión de Reconocimiento de las Víctimas en Navarra, que agrupaba el trabajo de este órgano desde su creación.

También se hace referencia al Plan de respuesta e implementación del informe del Defensor del Pueblo sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos, el 23 de abril de 2024, por parte del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

Nuevos informes internacionales

Tras la publicación del Informe del Defensor del Pueblo han aparecido también nuevos trabajos a nivel internacional, como el de Nueva Zelanda, y actualizaciones de los estudios realizados en Francia, Bélgica o Irlanda.

Medios de comunicación

Diferentes medios de comunicación han seguido publicando noticias sobre abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica tanto históricos como actuales. En mayo de 2024 el diario *El País* puso a disposición del Defensor, la Conferencia Episcopal y la

Santa Sede un quinto informe de recopilación de casos, siguiendo la línea de trabajo de los cuatro anteriores.

Esta publicación incluye también una remisión a la actualización del anexo digital *Listado de localización de las alegaciones* y un epígrafe que recoge algunas precisiones y correcciones de erratas del Informe. Igualmente, reproduce el texto de la mencionada intervención del Defensor del Pueblo en la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados, el 21 de noviembre. En esa ocasión señaló el Defensor que «las Cortes Generales y el Gobierno de España, encargados de las medidas necesarias para cumplir con los objetivos de este Informe, habrían de adoptar las decisiones y hacer un seguimiento de ellas, así como evaluar los resultados de las reformas adoptadas».

Conclusiones y recomendaciones

Estas actualizaciones no suponen una modificación de las conclusiones y recomendaciones del Informe que, una vez entregados al Congreso de los Diputados, habrán de ser, a juicio del Defensor, objeto de deliberación para la adopción de medidas concretas que, en el modo que considere el Parlamento, vinieran a ser específicamente la respuesta necesaria que las víctimas esperan y demandan.

Anexos (índices)

ANEXOS (consultables y descargables desde la web institucional)

Anexos al Informe anual

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

Anexos del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)

- A. [Informe del MNP completo](#)
- B. Resoluciones formuladas por el MNP
 - B.1. [Recomendaciones](#)
 - B.2. [Sugerencias](#)
 - B.3. [Recordatorios de deberes legales](#)
- C. [Actuaciones con tramitación en 2024](#)
- D. [Observación general núm. 1 \(2024\) \(CAT/OP/GC/1\)](#), relativa al artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

ÍNDICE COMPLETO

Presentación	5
I Contenidos generales	11
1 Datos estadísticos (13) — 2 Resoluciones y su seguimiento (26) — 3 Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo a solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional (29) — 4 Administraciones no colaboradoras (32) — 5 Actividad internacional (33)	
II Algunos temas destacados	35
1 Recursos específicos de salud mental para adolescentes y jóvenes (37)	
2 La inclusión del alumnado con discapacidad en las actividades y servicios de ámbito extraescolar (46)	
3 El apoyo a las familias de personas con discapacidad en los ámbitos tributario y social (impacto de la Ley 8/2021) (51)	
4 La protección de las mujeres mayores víctimas de violencia de género (56)	
5 Personas desaparecidas y fallecidas en el trayecto migratorio (62)	
6 Procedimientos de protección internacional en frontera (67)	
7 Problemas relacionados con la usurpación de identidad (74)	
8 Procedimientos de reintegro de prestaciones a beneficiarios en situación de vulnerabilidad (79)	
9 Aplicación de tarifas distintas a personas empadronadas frente a las no empadronadas, por los mismos servicios municipales (89)	
10 Registros de demandantes de vivienda pública y acceso a la vivienda (95)	
11 Las declaraciones e informes de impacto ambiental: el correcto seguimiento de su vigencia y aplicación (105)	
12 Situación de los servicios ferroviarios de Cercanías (115)	
13 Procesos de estabilización de empleo público temporal (121)	
III Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas	131
1 Administración de Justicia	133
1.1 Reformas normativas (133): Notificación personal a los acreedores que sean personas físicas en los procedimientos concursales (133) — Contadores-partidores (134)	
1.2 Retrasos en la Justicia, medios personales y planta judicial (135)	
1.3 Personal judicial y colaborador de la Justicia (136)	
1.3.1 Titulares de la potestad jurisdiccional (136)	
1.3.2 Abogados (137)	

1.4	Derechos de los ciudadanos ante la Justicia (139)	
1.4.1	Protección de los datos con fines jurisdiccionales (139)	
1.4.2	Acceso al expediente judicial (141)	
1.4.3	Notificaciones de las suspensiones de visitas (141)	
1.5	Nacionalidad y Registro Civil (141)	
2	Centros penitenciarios.....	143
2.1	Fallecimientos (143): Prevención (144)	
2.2	Malos tratos (144)	
2.3	Derechos de las personas privadas de libertad (144)	
2.3.1	Comunicaciones (144)	
2.3.2	Salud en prisión (145): Garantía del derecho a la salud en prisión (145) — Influencia de las infraestructuras penitenciarias en la salud (146) — Salud mental en prisión (147) — Presencia policial en actos médicos (148)	
2.3.3	Mujeres en prisión (148)	
2.3.4	Tratamiento penitenciario (149): Labor de los equipos técnicos (149) — Permisos de salida (149)	
2.3.5	Medios coercitivos, contenciones mecánicas, cacheos y limitaciones de régimen (150): Medios coercitivos (150) — Contenciones mecánicas (151) — Cacheos (151) — Limitaciones de régimen (151)	
3	Ciudadanía y seguridad pública.....	152
3.1	Actuaciones policiales y de seguridad privada (152)	
3.1.1	Tramitación de denuncias policiales (152): Denuncias y requisitos adicionales (152) — Denuncia y «diligencia de comparecencia» (153)	
3.1.2	Citaciones de naturaleza policial (154)	
3.1.3	Investigaciones policiales (155)	
3.1.4	Seguridad pública (155): La actuación policial en reuniones y manifestaciones públicas (156)	
3.1.5	Seguridad privada (156)	
3.2	Víctimas del terrorismo (157)	
3.3	Procedimiento sancionador de tráfico (158): Acceso al expediente sancionador en la carpeta ciudadana de la sede electrónica de la Dirección General de Tráfico (159) — Elección voluntaria de las notificaciones electrónicas por parte de las personas físicas (con excepción de los supuestos señalados en el artículo 14 de la Ley 39/2015) (159) — Derecho a la buena administración: motivación de las resoluciones (160)	
4	Migraciones.....	162
4.1	Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el extranjero (162): Presos españoles en el extranjero (163)	

4.2	Entrada a territorio nacional por puestos no habilitados (164)	
4.3	Menores extranjeros no acompañados (165)	
4.4	Centros de internamiento de extranjeros (CIE) (165)	
4.5	Expulsiones y devoluciones (166): Asistencia jurídica (166) — Condiciones de detención y primera acogida (166) — Acogida humanitaria de las personas que no pueden ser devueltas o expulsadas (166)	
4.6	Oficinas consulares (167)	
4.7	Oficinas de extranjería (168)	
4.8	Protección internacional (170): Situación creada tras los nuevos criterios para el acceso al arraigo laboral (170) — Otras quejas recibidas (172) — Acogida (173)	
5	Igualdad de trato	175
5.1	Discriminación por origen étnico, racial o nacional (175): Comunidad gitana (175) — Controles policiales de identificación (177) — Incoación de un expediente de expulsión tras interponerse una denuncia penal o acudir a una dependencia policial (177) — Otras discriminaciones (178)	
5.2	Discriminación por razón sexo (179)	
5.3	Discriminación por razón de identidad de género o de orientación sexual (180)	
5.4	Discriminación por razón discapacidad (182)	
5.5	Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social (183): Discriminación por razón de religión (184)	
6	Violencia contra las mujeres	185
6.1	Coordinación entre administraciones, actuaciones de las fuerzas de seguridad y protección del Poder Judicial para las víctimas (185)	
6.1.1	Denuncias e intervención policial en fase inicial de la denuncia (185)	
6.1.2	Actuaciones ejecutivas en la guarda y custodia de hijos menores de edad (187)	
6.1.3	Ejecución de sentencias (188)	
6.2	Acreditación administrativa de la condición de víctima y acceso a los servicios de atención integral (189): Acreditación de las madres víctimas de violencia vicaria de género (191)	
6.3	Servicios de asistencia a la familia (Coordinación de parentalidad y <i>gatekeeping</i> parental) (192)	
6.4	Víctimas y agresores menores de edad (194)	
6.5	La trata de seres humanos como una forma de violencia contra las mujeres y las niñas (194)	
6.6	Formación de jueces (196)	
7	Educación y deporte	197
7.1	Educación infantil obligatoria, bachillerato y formación profesional (197)	

- 7.1.1 Oferta educativa en centros sostenidos con fondos públicos (197):** Procesos de admisión (197) — Programación de la oferta de plazas públicas (197) — Planificación de la oferta de ciclos formativos de Formación Profesional (198) — Oferta de Formación Profesional dirigida a personas con necesidades educativas especiales (199) — Prácticas formativas o académicas externas del alumnado de Formación Profesional (199)
- 7.1.2 Recursos para la inclusión educativa y social (200):** Recursos profesionales y personal auxiliar (200) — Recursos materiales y accesibilidad (201) — Atención al alumnado de la comunidad gitana (202)
- 7.1.3 Mantenimiento de instalaciones escolares (202)**
- 7.1.4 Planes de convivencia de los centros educativos (203)**
- 7.1.5 Servicios escolares complementarios (203):** Transporte escolar en centros públicos (203) — Ayudas individualizadas de comedor escolar (204)
- 7.1.6 Homologación y convalidación de estudios extranjeros no universitarios (205):**
- 7.2 Educación universitaria (205)**
 - 7.2.1 Expedientes de homologación y equivalencia de títulos extranjeros (205)**
- 7.3 Becas y ayudas al estudio (206):** Actuación de oficio sobre distintos elementos del cálculo de rendimientos económicos (207) — Revocación de beca por no poder asistir a clase por razón de maternidad (207) — Ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (208)
- 7.4 Deporte (208)**
 - 7.4.1 Seguro obligatorio deportivo (208):** Federación de menores de edad sin autorización de residencia (208) — Procedimiento disciplinario (209) — Igualdad en el acceso y el desarrollo de la actividad física y del deporte (209) — Profesiones del deporte (209)

8 Sanidad.....211

- 8.1 Derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud (211)**
- 8.2 Salud pública (212):** Prevención de enfermedades y riesgos para la salud (212) — Campañas de vacunación (212)
- 8.3 Actuaciones en el ámbito de atención primaria (213):** Servicios de atención a los usuarios y pacientes (213) — Actuación general sobre la situación de la atención primaria. Cobertura de vacantes (213) — Atención a pacientes desplazados (216)
- 8.4 Actuaciones en el ámbito de atención especializada. Listas de espera (216)**
 - 8.4.1 Lista de espera en consultas externas y en pruebas diagnósticas (216)**
 - 8.4.2 Listas de espera quirúrgica (218)**

8.4.3	Prolongación inadecuada de las estancias hospitalarias (219)	
8.5	Salud mental (220): Supervisión de la atención residencial en salud mental (220)	
9	Seguridad Social y políticas de empleo	222
9.1	Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas (222): Colectivo de becarios de investigación y postdoctorales (222)	
9.2	Cotización y recaudación (222): Impagos ocasionados por incidencias en la domiciliación bancaria de las cuotas de autónomos (222)	
9.3	Gestión de las prestaciones. Cita previa (222)	
9.4	Prestaciones contributivas (223)	
9.4.1	Incapacidad laboral (223)	
9.4.2	Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave (224)	
9.4.3	No discriminación del menor en las familias monoparentales (224)	
9.4.4	Pensiones de jubilación (225)	
9.5	Pensiones no contributivas (226)	
9.5.1	Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación (226)	
9.5.2	Prestaciones por hijo a cargo (226)	
9.5.3	Ingreso mínimo vital (227): Aportación del DNI (227) — Modificación aplicativo informático (228) — Certificados de los servicios sociales (228) — Motivación de las resoluciones (228) — Reintegro del ingreso mínimo vital. Procedimiento de compensación (228)	
9.6	Prestaciones por desempleo (229): Funcionamiento de las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y del servicio de concesión de cita previa (229) — Discriminación en la cuantía de la prestación de las madres divorciadas con hijos a cargo (229) — Particularidades del derecho a las prestaciones y subsidios por desempleo en el caso de personas extranjeras (230)	
9.6.1	Prestación por cese de actividad (230)	
9.7	Empleo (231)	
9.7.1	Políticas activas de empleo (231): Formación profesional para el empleo (231)	
9.7.2	Inspección de trabajo (231)	
10	Políticas sociales	233
10.1	Sistema de protección de menores (233)	
10.2	Personas con discapacidad (234): Valoración de la discapacidad (234)	
10.3	Atención a personas mayores. Centros residenciales (237): Programa de supervisión de la atención residencial (237)	
10.4	Personas en situación de dependencia (240): Continuidad de la acción protectora del sistema de la dependencia (241) — Modificación de la Ley reguladora de la jurisdicción social (242)	

10.5 Situaciones de necesidad y exclusión social (242)	
10.5.1 Rentas autonómicas de inclusión social (242): Demoras excesivas en la tramitación de rentas mínimas autonómicas (242) — Regulación y gestión de las prestaciones (242)	
10.5.2 Ayudas sociales municipales y lucha contra el sinhogarismo (243): La emisión de certificados de vulnerabilidad social (245)	
11 Política social de vivienda	246
11.1 Alternativa habitacional ante desahucios (246): Suspensión extraordinaria de los desahucios (248)	
11.2 Adjudicación de vivienda pública protegida y social (252)	
11.3 Ayudas y subvenciones en materia de vivienda (253): Bono alquiler joven (253) — Ayudas para obras de mejora de la eficiencia energética en viviendas y edificios (255) — Ayudas para la mejora de la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas en viviendas protegidas (255) — Regulación de convocatorias de ayudas municipales para la mejora de la accesibilidad. Instalación de ascensor (257) — Regulación de las causas de exclusión de las ayudas municipales para la rehabilitación de viviendas (258)	
12 Hacienda pública	260
12.1 Tributos de gestión estatal (260)	
12.1.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) (260): Imputación temporal de prestaciones por desempleo (260) — Protocolo de actuación para Contribuyentes Suplantados (PACS) (261) — Tributación de los mutualistas (261)	
12.1.2 Aduanas: importaciones de bienes desde Rusia (263)	
12.2 Tributos locales (264)	
12.2.1 Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) (264)	
12.2.2 Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) (265)	
12.2.3 Tasas (265)	
12.3 Procedimientos tributarios y garantías del contribuyente (266)	
12.3.1 Derechos y garantías (266): Información y asistencia al contribuyente (266)	
12.3.2 Procedimiento de recaudación (267): Embargo de bono social térmico (267)	
12.3.3 Administración electrónica (268): Obligación de comunicarse electrónicamente con la Administración. Brecha digital (268)	
12.4 Catastro (268)	
13 Actividad económica	270
13.1 Actividad bancaria y aseguradora (270):	
13.1.1 Banca (270): Retos de la inclusión financiera. Servicios bancarios y personas vulnerables (270) — Comisiones de las cuentas	

	bancarias a asociaciones sin ánimo de lucro (270) — Préstamos rápidos y microcréditos (272)
13.2 Agua (272)	
13.2.1 Gestión del suministro y facturación (272)	
13.2.2 Cortes de suministro (273)	
13.2.3 Altas en el suministro de agua (273)	
13.3 Energía (274):	Protección de los consumidores en los procedimientos de reclamación en los sectores energéticos (274) — Cambios de comercializador de electricidad sin consentimiento como consecuencia de error en el punto de suministro (275) — Falta de suministro eléctrico en la Cañada Real Galiana (Madrid) (276)
13.4 Consumo (277)	
13.5 Gasto público (278)	
13.5.1 Responsabilidad patrimonial (278)	
13.5.2 Expropiaciones (278)	
13.5.3 Ayudas y subvenciones (279)	
13.6 Turismo (280):	Vivienda de uso turístico (280)
13.7 Mercado de Tabacos (280):	Distancia entre una expendeduría de tabacos y un centro escolar (280)
14 Comunicaciones y transportes281	
14.1 Comunicaciones (281)	
14.1.1 Telefonía fija y fibra óptica (281):	Servicios de atención al cliente (281) — Interrupciones en la prestación del servicio telefónico y cambio de tecnología (282) — Servicio de internet (283)
14.1.2 Telefonía móvil (284)	
14.2 Correos y telégrafos (284)	
14.3 Transportes e infraestructuras conexas (286)	
14.3.1 Transporte urbano (286):	Accesibilidad en el Metro de Madrid (286)
14.3.2 Transporte aéreo (287):	Accesibilidad del transporte aéreo (287)
14.3.3 Transporte por ferrocarril (287):	Servicio Adif Acerca (287) — Adquisición de billetes de ferrocarril (288) — Servicio de Cercanías (289)
14.3.4 Infraestructuras ferroviarias (289)	
14.3.5 Transporte de viajeros por carretera (290)	
14.4 Infraestructuras viarias (290)	
15 Medio ambiente292	
15.1 Protección de la atmósfera y medidas contra el cambio climático (292):	El retraso en el establecimiento de las zonas de bajas emisiones (ZBE) (292) — Manipulación de graneles sólidos en los puertos y calidad del aire (294) — Contaminación lumínica (295)

15.2 Protección de los recursos naturales y la biodiversidad (296): Calidad de las aguas y vertidos (296) — Procedimiento de autorización de la quema de residuos vegetales (296) — Inventario municipal del arbolado urbano (297)	
15.3 Contaminación acústica generada por el funcionamiento de las grandes infraestructuras (298)	
15.4 Contaminación acústica procedente de otras actividades (299)	
16 Urbanismo	302
16.1 Planeamiento urbanístico (302)	
16.2 Ejecución urbanística (304)	
16.3 Licencias urbanísticas (306)	
16.4 Disciplina urbanística (307)	
16.5 Deber de conservación (308)	
16.6 Accesibilidad, barreras urbanas y arquitectónicas (309)	
16.7 Derecho de acceso a la información urbanística (310)	
17 Administración local	312
17.1 Organización y régimen jurídico de las corporaciones locales (312): Transparencia. Acceso y difusión de la información (312) — Cita previa (312)	
17.2 Estatuto de los miembros de las corporaciones locales (313): Celebración y organización de sesiones plenarias (313) — Concejales no adscritos (314) — Acceso a información municipal (315)	
17.3 Territorio y población (317)	
17.4 Servicios (318): Molestias y emplazamiento de los servicios públicos municipales (318) — Uso instalaciones municipales. Vestimenta en las piscinas de verano (319) — Cementerios (320)	
17.5 Bienes (321)	
18 Función pública	323
18.1 Acceso al empleo público (323): Empleo público temporal (323) — Transparencia (323) — Adecuación entre requisitos exigidos y puestos de trabajo que desempeñar (324) — Retrasos y paralización en el desarrollo de procesos selectivos (324) — Adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad (324) — Aplazamiento de ejercicios (324) — Funcionarios interinos (325) — Llamamientos en bolsas de empleo (325) — Discriminación por razón de maternidad (326)	
18.2 Movilidad de los empleados públicos (326): Concursos de traslados (326) — Movilidad interadministrativa (327) — Relaciones de puestos de trabajo (327) — Cobertura de puestos de funcionarios de la Administración local con habilitación nacional (327) — Comisiones interadministrativas de servicio de carácter personal en el ámbito docente (328)	
18.3 Condiciones laborales (328): Indemnizaciones por razón del servicio (328) — Permiso parental en el ámbito del empleo público (328) —	

Régimen disciplinario (329) — Afectación de la carga a los empleados públicos (329)

18.4 Personal estatutario de los servicios de salud (330): Acceso al empleo público estatutario (330) — Permisos y licencias (331) — Acoso laboral (331) — Retribuciones (332)

18.5 Mutualidades (332): Concierto con entidades aseguradoras privadas para la prestación de asistencia sanitaria (332) — Demora en la resolución de recursos de alzada (332)

IV. Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).....335

1 Datos generales sobre las actuaciones (337)

2 Medidas de prevención y avances (338)

3 Visitas (342)

4 Programas transversales (349)

5 Investigación de las alegaciones de tortura y otros tratos (366)

V. Actualizaciones del Informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos369

Anexos (índices) 377



**DEFENSOR
DEL PUEBLO**

www.defensordelpueblo.es