



Los niños y los adolescentes  
en el informe anual del  
Defensor del Pueblo 2021



DEFENSOR  
DEL PUEBLO



**Los niños y los adolescentes  
en el informe anual del  
Defensor del Pueblo 2021**

## **INFORME ANUAL 2021**

### **Volumen I. Informe**

**Anexos** (descargables de la web institucional):

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

### **Volumen II. Debates y comparencias en las Cortes Generales**

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

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

© Defensor del Pueblo  
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid  
[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)  
[documentacion@defensordelpueblo.es](mailto:documentacion@defensordelpueblo.es)

Depósito Legal: M-8760-2022

## SUMARIO

Administración de Justicia .....	5
Ciudadanía y seguridad pública .....	7
Migraciones .....	10
Igualdad de trato .....	31
Violencia contra las mujeres .....	39
Educación.....	59
Sanidad .....	86
Seguridad social y empleo .....	90
Políticas sociales.....	97
Política social de vivienda .....	105
Hacienda pública .....	111
Actividad económica .....	112
Comunicaciones y transportes.....	115
Función y empleo públicos .....	117
El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) .....	123

Esta publicación recoge todos los contenidos del informe anual 2021 del Defensor del Pueblo relacionados con los menores y los adolescentes.

Se sigue el mismo orden del informe anual, indicando entre corchetes, detrás de cada título, los correspondientes números de los capítulos, epígrafes y subepígrafes del informe al que pertenecen. Además, se señalan con puntos suspensivos entre corchetes [...] todas aquellas partes del informe que se omiten del presente documento, que solo recoge cuestiones directamente relacionadas con niños y adolescentes.

## ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA [CAPÍTULO 1]

### **Consideraciones generales**

[...]

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

[...]

### REFORMAS [1.3]

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

Entre las propuestas para una mejor garantía de los derechos de los ciudadanos, hechas por el Defensor del Pueblo en el ámbito de la Administración de Justicia, puede destacarse la Recomendación para la derogación del artículo 55.2c) del Real Decreto 1774/2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000 de responsabilidad penal de los menores, que permitía la sujeción mecánica como medio de contención empleable en los centros de internamiento de menores infractores (CIMI) de todo el territorio nacional, y que fue aceptada por el Ministerio de Justicia.

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

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

[...]

## REGISTRO CIVIL [1.6]

[...]

### Otras cuestiones registrales de interés [1.6.8]

#### **Resolución de recursos**

[...]

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

[...]

## CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA [CAPÍTULO 3]

[...]

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

[...]

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

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

[...]

## FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS [3.4]

[...]

### Detenidos [3.4.3]

[...]

#### **Detención de menores**

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

[...]

### Otros derechos del ciudadano [3.4.4]

[...]

#### **Documento Nacional de Identidad**

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

[...]

## TRÁFICO [3.6]

[...]

### Otras cuestiones de tráfico [3.6.2]

[...]

#### **Acceso a zonas de circulación restringida**

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

[...]

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

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

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

[...]

## MIGRACIONES [CAPÍTULO 4]

[...]

### ENTRADA AL TERRITORIO NACIONAL [4.2]

#### Actuaciones en puestos fronterizos [4.2.1]

[...]

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

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

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

[...]

### ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS [4.4]

#### Actuaciones en islotes/enclaves [4.4.1]

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

El Tribunal Constitucional analizó la figura del rechazo en frontera en su Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre. En ella establece que el canon de

constitucionalidad de esta figura administrativa exige que el procedimiento se ejecute con determinadas garantías, respetando la normativa internacional de los derechos humanos y de protección internacional, de la que España es parte.

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

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

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

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

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

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

Durante su estancia en la ciudad autónoma, solicitaron protección internacional a personal del ACNUR, pese a lo cual fueron devueltas sin procedimiento alguno a Marruecos.

[...]

#### [Actuaciones del Defensor del Pueblo en la crisis de mayo 2021, en Ceuta \[4.4.2\]](#)

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

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

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

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

[...]

En otra queja, la letrada de una asociación afirmaba que un grupo de mujeres congoleñas habían sido devueltas sin procedimiento alguno desde Ceuta a Marruecos. Exponía que estas mujeres se entrevistaron con personal del ACNUR y que expresamente manifestaron su voluntad de solicitar protección internacional. A pesar de lo anterior, fueron trasladadas desde el centro de estancia temporal de inmigrantes a la valla fronteriza y entregadas a las autoridades marroquíes. Cabe destacar que en dicho grupo se encontraban **una mujer embarazada, un bebé y dos menores de edad**. En el momento de elaboración del presente informe no se había recibido respuesta a la solicitud de información formulada por el Defensor del Pueblo a la Secretaría de Estado de Seguridad por estos hechos.

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

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

Se dio traslado urgente de todas estas quejas a la Fiscalía General del Estado, que a su vez las remitió a la Fiscalía de Área de Ceuta, que estaba pendiente de recibir información sobre las órdenes que se habían impartido a las Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad y a los militares que colaboraron en su apoyo en la entrada masiva de personas. En concreto, en relación con los hechos en ellas denunciados.

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

Tal solicitud hubo de ser reiterada hasta en dos ocasiones. En noviembre de 2020 se recibió respuesta en la que se participaba la apertura de diligencias de investigación penal 6/20, siendo la Fiscalía de Área de Ceuta responsable de su instrucción. Se añadía que se había remitido una copia de las grabaciones solicitadas a la citada fiscalía. A la vista de la respuesta, el Defensor del Pueblo recordó a la Secretaría de Estado de Seguridad el deber legal que le incumbe de cumplir y hacer cumplir lo establecido en el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, y emitir las instrucciones que procedan para que la Comandancia de la Guardia Civil de Ceuta remita, en el menor tiempo posible, las grabaciones completas de las actuaciones de los agentes, en relación con la devolución, en este caso, del presunto menor. En el momento de elaboración del presente informe no se habían recibido las grabaciones solicitadas ni tampoco respuesta al Recordatorio de deberes legales formulado.

[...]

#### [Centros de acogida humanitaria \[4.4.4\]](#)

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

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

En su respuesta, la citada delegación del Gobierno confirmó que la ocupación del centro había superado las 1.000 personas desde enero a mayo. Sin embargo, calificaba de «totalmente subjetiva» la afirmación del Defensor del Pueblo, al considerar que esta

cifra era elevada. Pero, a juicio de esta institución, la capacidad total de ese centro no supera las 800 personas, por lo que el riesgo sanitario fue durante esos meses muy elevado.

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

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

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

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

[...]

## MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS [4.5]

### Determinación de la edad [4.5.1]

La Fiscalía General del Estado facilita en su memoria anual el número de expedientes de determinación de la edad tramitados anualmente (el último dato disponible al elaborarse

este informe corresponde a 2020). Se incoaron 5.038 expedientes; en 2.446 ocasiones se decretó la minoría de edad; en 1.562 la mayoría de edad, y el resto fueron archivados.

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

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

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

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

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

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

#### [Registro de menores extranjeros no acompañados \[4.5.2\]](#)

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

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

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

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

#### Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela [4.5.3]

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

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

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

A pesar de lo anterior, según los últimos datos proporcionados por la propia Fiscalía General del Estado, no había constancia de la interposición, por parte de las

fiscalías provinciales, de ninguna demanda civil o recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad de los servicios de protección o la denegación de las autorizaciones de residencia a las que estos menores tienen derecho.

#### [Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia \[4.5.4\]](#)

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

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

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

#### [Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados y acceso a la mayoría de edad \[4.5.5\]](#)

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

La situación que padecen cientos de jóvenes extutelados por la entidad de protección de menores de Melilla ilustra bien los problemas a los que se enfrenta este

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

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

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

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

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

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

alarmante número de estos menores queda en situación de calle por la falta de plazas suficientes en los citados programas de emancipación.

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

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

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

#### Centros de protección de menores [4.5.6]

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

### ***Situación en Ceuta***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Defensor del Pueblo considera que la actuación de la fiscalía en Ceuta constituye un ejemplo de buena práctica que merece ser destacado. Especialmente, porque fue capaz de conjugar la necesaria inmediatez y agilidad en las actuaciones para la protección de los menores con las garantías necesarias para el ejercicio de sus

derechos. Buen ejemplo de lo anterior lo constituye el procedimiento empleado para la determinación de la edad. Se comenzaron a realizar las pruebas a aquellos que por su apariencia pudieran ser mayores de edad. Las pruebas médicas que se realizaron variaban según la edad aducida por el menor. En la elaboración de los informes médicos participaron, junto a la clínica forense de Ceuta, otras de las comunidades autónomas cuya competencia depende del Ministerio de Justicia.

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

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

### ***Visitas a centros de menores en Canarias***

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

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

- Se trataba de dispositivos de emergencia de menores extranjeros que, en la práctica, estaban funcionando como centros de protección estables.
- No se realizaba la tramitación de las autorizaciones de residencia de los menores, especialmente urgente en aquellos casos en los que estaban próximos a cumplir 18 años, así como de las medidas previstas, tras la entrada en vigor de la reforma del Reglamento de extranjería, para la

documentación de aquellos que habían alcanzado la mayoría de edad, sin estar documentados.

- Existían obstáculos para el acceso al procedimiento de asilo de aquellos menores con necesidades de protección internacional.
- Se constató la presencia de adultos, con documentación que acreditaban esta circunstancia, en centros de menores.

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

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

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

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

### ***Repatriaciones de menores***

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

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

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

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

Se realizaron actuaciones urgentes, tras las que se pudo comprobar que el citado procedimiento no cumplía con los requisitos legalmente establecidos, que se han expuesto al inicio de este epígrafe. El Defensor del Pueblo consideró que debían cesar de inmediato esas devoluciones. Por ello, se le recordó al ministro del Interior el deber legal que le incumbe de dar cumplimiento a las previsiones del artículo 35.5 de la Ley Orgánica 4/2000, para lo cual se habrá de solicitar informe sobre las circunstancias familiares del menor a la representación diplomática del país de origen, con carácter previo a la decisión relativa a la iniciación de un procedimiento sobre su repatriación. Asimismo, acordada la iniciación del procedimiento, tras haber oído al menor si tuviese suficiente juicio, y previo informe de los servicios de protección de menores y del ministerio fiscal, la Administración del Estado debe resolver lo que proceda sobre el retorno a su país de origen, a aquel donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España.

El Ministerio del Interior consideró que su actuación era correcta y que Marruecos se comprometió a velar por los intereses de los menores, ya que se contaría con la

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

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

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

[...]

## EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES [4.7]

[...]

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

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

Son dos las cuestiones que preocupan especialmente al Defensor del Pueblo en este ámbito. La necesidad de adaptar los protocolos de atención de emergencias a

grandes contingentes, en un contexto sanitario que lleva aparejado el cierre de fronteras y la necesidad de tomar decisiones urgentes ante el volumen de personas que, por motivos muy diversos, no son expulsadas o devueltas a sus países de origen.

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

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

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

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

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

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

## VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS [4.8]

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

[...]

## OFICINAS CONSULARES [4.9]

### Medios humanos y materiales de los órganos consulares [4.9.1]

[...]

Se siguen recibiendo quejas por el funcionamiento del Consulado General de España en Dakar (Senegal). Se ha insistido en la necesidad de dotar con urgencia, de los medios humanos y materiales necesarios para realizar las funciones encomendadas en plazo, tomando en consideración el carácter preferente de los visados solicitados para **reagrupación familiar**, por ciudadanos sujetos al régimen de la Unión Europea, por **menores de edad**, así como aquellos otros con una urgencia debidamente acreditada.

[...]

## PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS [4.10]

[...]

### **Quejas más relevantes**

[...]

[Una] cuestión que ha suscitado numerosas quejas, la mayoría de ellas procedentes de la Subdelegación del Gobierno en Alicante, se refieren a la **denegación de solicitudes de residencia a menores de edad**, al no acreditarse la disponibilidad de medios económicos suficientes del reagrupante, sin que conste la aplicación de lo previsto en el artículo 54.3 del Reglamento de extranjería. El citado artículo recoge la posibilidad de minorar las cuantías económicas exigidas en caso de reagrupación de menores de edad, de acuerdo con su interés superior, siempre que se reúnan el resto de los requisitos exigidos.

Las Instrucciones DGM 4/2020, sobre la flexibilización del requisito de medios suficientes en la tramitación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar, especifican que, en el caso de menores de edad, habrá de flexibilizarse tanto la cuantía mínima exigida en el momento en el que se efectúa la solicitud como la perspectiva de

mantenimiento de los medios económicos durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud. Asimismo, señalan que, en dicha flexibilización de la cuantía, se ponderará el interés superior del menor y las circunstancias del caso concreto. En particular, la relación del extranjero con el menor, su edad, su desarrollo físico y emocional, la intensidad de su relación afectiva o la situación del menor, haciéndose una interpretación favorable a la vida familiar.

A pesar de todo ello, la Subdelegación del Gobierno en Alicante no ha aceptado las Sugerencias formuladas al respecto por el Defensor del Pueblo. A la vista de la diferencia de criterio existente, se elevó esta cuestión a la Delegación del Gobierno en Valencia, que ha contestado apoyando los argumentos esgrimidos por la citada subdelegación. Las actuaciones continúan abiertas, ya que se han iniciado también ante la Secretaría de Estado de Migraciones, al entender que estas resoluciones contravienen sus instrucciones.

#### PROTECCIÓN INTERNACIONAL [4.11]

La mayoría de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo durante 2021 se centran en las dificultades de acceso al procedimiento y en las demoras en la obtención de cita previa para realizar distintos trámites, como las entrevistas, el acceso a la Unidad de Trabajo Social o la expedición de documentación. También se han vuelto a recibir quejas relacionadas con el acceso al sistema de acogida en distintos puntos de España.

El número de solicitudes de protección internacional en España durante 2021 ha descendido respecto al año anterior. Según datos del Ministerio del Interior, a 31 de diciembre, 65.404 personas habían formulado su solicitud, frente a las 88.762 que lo hicieron en 2020 o las más de 118.200 en 2019, cuando se batieron récords históricos.

Entre los cinco países con mayor número de solicitudes destaca Venezuela (15.995), seguidos por Colombia (11.567). Los tres países siguientes son Marruecos (6.536), Malí (4.647) y Senegal (3.198). Del total de las solicitudes presentadas, 41.905 fueron planteadas por hombres. Tan solo 1.796 **adolescentes (entre 14 y 17 años)** registraron su solicitud durante 2021.

[...]

#### ***Especial referencia al acceso al procedimiento de los menores de edad***

Los datos muestran que los menores extranjeros, especialmente los no acompañados, padecen graves problemas de acceso al procedimiento de protección internacional. Esta cuestión es especialmente preocupante en el caso canario, ya que, durante las visitas realizadas de nuevo en 2021 a centros de protección de menores, se ha vuelto a

detectar un significativo número de menores con un claro perfil de necesidades de esa protección.

Son varios los factores que explican esta situación y que necesitan ser resueltos con urgencia. La falta de tramitación de una solicitud de protección internacional de una persona menor de edad, con madurez suficiente, hasta que su tutor legal la ratifica, deja vacía de contenido la obligación legal que tienen todas las Administraciones Públicas de facilitar el ejercicio de los derechos de los menores de edad.

Resulta paradójico que, en la práctica, los menores no puedan actuar en el procedimiento administrativo de protección internacional por sí mismos, pero sí ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, se siguen encontrando con frecuencia problemas para compatibilizar los procedimientos del régimen de extranjería con las solicitudes de protección internacional. A pesar de que desde la Secretaría de Estado de Migraciones se emitieran instrucciones clarificando la compatibilidad de los procedimientos de protección internacional con los regulados en la legislación de extranjería, se sigue detectando información errónea facilitada en los centros de menores, por la Policía Nacional, así como por las oficinas de extranjería.

Por último, se ha comprobado una preocupante falta de formación en el personal que atiende a estos menores acerca de la protección internacional y la necesidad de adaptar la información a las necesidades de los menores de edad. A modo de ejemplo, con frecuencia el personal de los centros considera que «no conviene» que el menor formule la solicitud de protección, ya que no podrían volver a ver a sus familias en sus países de origen. El mero hecho de que un menor quiera volver a ver en algún momento a su familia, no es motivo suficiente para desalentarle de presentar una solicitud de protección internacional. Resulta urgente que el personal del sistema de protección de menores reciba la formación adecuada.

[...]

## IGUALDAD DE TRATO [CAPÍTULO 5]

### **Consideraciones generales**

El cumplimiento de la obligación constitucional de la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona, y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas constituye el ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo en materia de igualdad de trato.

La comunidad gitana, así como la extranjera en situación irregular, han sido objeto de particular atención. Los delitos de odio, la finalización de las actuaciones por la **falta de escolarización de un grupo de menores** en situación irregular en Melilla, o la discriminación contra la mujer en diversos ámbitos, se han contado entre los casos más relevantes.

Un año más, las actuaciones relacionadas con la necesidad de erradicar las identificaciones policiales basadas en perfiles étnicos y raciales han sido objeto de queja, así como la incoación de expedientes sancionadores a personas extranjeras en situación irregular, que son **progenitores de menores españoles**.

## DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL [5.1]

### Comunidad gitana [5.1.1]

[...]

#### **Segregación escolar**

En febrero de 2021, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), publicó su informe intermedio sobre las recomendaciones que formuló a España en 2018. Entre ellas destaca la necesidad de intensificar las acciones para aumentar la escolarización del alumnado gitano en la educación primaria.

Se solicitó información a la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de las recomendaciones de la ECRI. En su respuesta, se da cuenta del desarrollo de un estudio piloto sobre la segregación del alumnado gitano, con vistas a la obtención de datos relevantes que permitan su evaluación y seguimiento, así como a profundizar en su impacto en la proporción de alumnos gitanos que completan la educación obligatoria.

Una de las cuestiones señaladas especialmente por la ECRI se refiere a la ausencia de información estadística adecuada. Esta carencia impide evaluar el impacto de las medidas que se han tomado desde 2018. La citada secretaría señala que este es uno de los aspectos que la nueva Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030, coordinada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, pretende subsanar mediante el establecimiento de indicadores cuantitativos y cualitativos, así como de nuevas fuentes de medición. Impulsará el desarrollo de estudios temáticos y sociodemográficos para recoger datos fiables que permitan establecer líneas de base en los indicadores que carecen de datos y actualizar los ya existentes. Sobre todo, respecto a la identificación de los indicadores de los que no se dispone de información.

El estudio piloto *Segregación escolar del alumnado gitano en España* se enmarca dentro de las acciones del ministerio encaminadas a detectar y conocer la situación de los centros educativos con alta concentración de alumnado gitano, con el fin de paliar esta realidad y sus efectos sobre alumnos y familias.

La Fundación Secretariado Gitano ha sido la entidad encargada de realizar este estudio piloto, de carácter exploratorio, cuya fase de preparación se inició en septiembre de 2019, con los siguientes objetivos específicos: analizar la distribución del alumnado gitano en los centros de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, en las áreas geográficas incluidas en el estudio y detección de aquellos donde haya concentraciones de este alumnado por encima del 30 %; identificar los diferentes tipos de segregación escolar que se están produciendo (de centro, de aula, por itinerarios) y su alcance; determinar los efectos que tienen los contextos educativos segregados sobre los centros y el alumnado, y detectar posibles buenas prácticas o medidas para contrarrestar los efectos negativos de la alta concentración de alumnado gitano.

El grupo-objetivo del estudio incluye todos los centros educativos de Educación Primaria y Educación Secundaria, tanto públicos como privados y concertados, en seis ciudades de cinco comunidades autónomas distintas con un alto número de población gitana residente, según la estimación del Estudio-Mapa sobre vivienda y población gitana en España 2015 (FSG-DALEPH, 2016). De cada ciudad, se seleccionaron tres barrios con diferente grado de concentración de esta población.

El citado estudio concluye que se ha logrado mejorar la asistencia a la educación infantil (95 %), la escolarización en educación primaria y secundaria —en hombres— y se ha conseguido reducir el porcentaje de población gitana joven que ni estudia ni trabaja (63 %). También se han logrado avances en lo relativo a la matrícula del alumnado de infancia gitana en el curso adecuado para su edad. No se han alcanzado los objetivos de escolarización en educación secundaria en mujeres. La reducción de la tasa de analfabetismo en población adulta no se ha mejorado lo suficiente (13,8 % para

mujeres y 5,6 % para hombres), ni tampoco el acceso de población gitana a estudios postobligatorios (3,15 %).

Se solicitó también información acerca del impacto de las medidas adoptadas en materia de educación tras la evaluación final de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020 (que fue remitida a los ministerios en septiembre de 2021).

[...]

#### Incoación de un expediente de expulsión, tras interponer una denuncia penal o acudir a una comisaría de policía [5.1.3]

Continúan recibándose quejas de personas extranjeras en situación irregular a las que, tras personarse en dependencias policiales con objeto de denunciar un delito, o para el ejercicio de algún derecho, se les inicia un expediente de expulsión por estancia irregular.

Durante 2021, se han recibido quejas por esta cuestión derivadas de actuaciones policiales en Melilla y Valencia. En ambos casos, las personas extranjeras en situación irregular contaban con un fuerte arraigo y **tenían menores de edad a su cargo**. En el caso de Valencia, los menores eran de nacionalidad española y fueron a comisaría a solicitar el DNI de sus hijos. En el caso de Melilla, sus hijos se encontraban también en situación irregular y habían sido escolarizados por primera vez, tras numerosas intervenciones del Defensor del Pueblo.

En ambos casos, la Policía Nacional defiende la corrección de su actuación. Entiende que la incoación de procedimientos sancionadores a personas extranjeras en situación irregular entra dentro de las competencias de las brigadas de extranjería, y que su inicio tiene su fundamento en el artículo 219.1 del Reglamento de extranjería, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

Según entiende la Administración, actualmente las únicas excepciones legalmente contempladas se refieren a las víctimas de trata de seres humanos, víctimas de violencia de género y solicitantes de protección internacional.

En la contestación oficial, se informó también de la respuesta de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras a varias preguntas parlamentarias formuladas durante 2021. En ellas se afirma que no van a dar instrucciones que se opongan a lo dictado por la normativa de extranjería, por lo que se seguirán instruyendo expedientes sancionadores por infracción a la legitimación de extranjería, salvo en aquellos casos que la ley expresamente excluye.

En el caso de Melilla, la delegación del Gobierno añade que las personas que se encuentran en España de manera irregular no pueden albergar como esperanza legítima que su estancia irregular no sea sancionada, lo cual no impide que, mientras dure su permanencia en España, sean titulares y disfruten de todos los derechos que les reconoce la Ley Orgánica 4/2000 y el resto del ordenamiento jurídico, no afectando el procedimiento sancionador al expediente de escolarización del menor.

La citada delegación del Gobierno sostiene que estos procedimientos no se inician en el ejercicio legítimo del derecho a la educación de sus hijos, sino por una labor policial de investigación en el ámbito de los múltiples fraudes en el empadronamiento que se suscitan para la escolarización de menores no residentes en la Ciudad Autónoma de Melilla. Se añade que cualquier circunstancia relacionada con arraigo social o familiar o el tiempo de residencia en España pueden ser alegadas durante la tramitación del procedimiento, al objeto de ser adecuadamente valoradas por el instructor o la autoridad competente para resolver.

El Defensor del Pueblo no puede compartir esta interpretación, muestra su preocupación por esta actuación policial y por la justificación que realiza la Delegación del Gobierno en Melilla. La incoación de expedientes de expulsión a progenitores en situación irregular, cuya situación ha sido detectada con motivo de la escolarización de sus hijos, constituye en sí misma una actuación que desincentiva el ejercicio del derecho a la escolarización que ostentan todos los menores de edad que se encuentran en España, con independencia de su situación documental.

Sin embargo, es cierto que la actual regulación de extranjería prevé mecanismos individuales para la regularización documental de estas familias que residen desde hace largos años en Melilla. Por ello, en octubre de 2021 se dio traslado de esta situación a la Secretaría de Estado de Migraciones, a fin de que se evaluara la posibilidad de poner en marcha los mecanismos legalmente previstos para su regularización.

En el caso de Valencia, se incoaron expedientes de expulsión a tres mujeres extranjeras que se encontraban en situación irregular, madres de menores españoles. Estas mujeres acudieron a la Comisaría de Policía de Paterna (Valencia) para solicitar el DNI de sus hijos, menores españoles. A juicio del Defensor del Pueblo, esta actuación carece de respaldo legal.

En primer lugar, porque la materialización de una orden de expulsión de progenitores extranjeros, padres de menores españoles, les priva del cuidado, atención y cercanía de sus hijos, de nacionalidad española. Por tanto, el supuesto de hecho por el que se incoa el expediente ignora que, en todo caso, no se podrá sancionar con la expulsión la estancia irregular de estas ciudadanas, en su condición de madres de menores españoles.

La situación expuesta reproduce con exactitud un supuesto planteado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Caso Albarracín contra España, 35765/14). La decisión, de 17 de marzo de 2015, acepta la declaración unilateral del Gobierno español en el sentido de suspender la expulsión del territorio nacional de una ciudadana argentina, con una hija española, al reconocer la vulneración del derecho a la vida familiar e indemnizarla por el perjuicio causado con la cantidad de 19.104 euros.

Asimismo, no solo es que no se pueda sancionar a estas personas con la expulsión, es que además tienen derecho a residir y trabajar legalmente en España, precisamente por ser progenitoras de menores españoles. En este sentido, la Sentencia Ruiz Zambrano, de 8 de marzo de 2011, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), consideró que el recurrente, nacional colombiano, tenía derecho a residir y trabajar en Bélgica por su condición de padre de ciudadanos comunitarios (dos menores belgas), que se encontraban a su cargo. El citado tribunal estableció que la presencia del ciudadano colombiano en Bélgica era imprescindible para que sus dos hijos menores de edad pudieran disfrutar de manera efectiva sus derechos como ciudadanos de la Unión Europea.

De nuevo en 2017, el TJUE estableció que la denegación del derecho de residencia a estos familiares vulneraría el efecto útil de la ciudadanía de la UE, si, como consecuencia de la denegación de ese derecho, las personas afectadas se vieran obligadas de hecho a abandonar el territorio europeo.

En cumplimiento de todo lo anterior, el 21 de septiembre de 2020, la Dirección General de Migraciones dictó la Instrucción 8/2020, sobre la residencia en España de los progenitores nacionales de terceros países de menores ciudadanos de la Unión, incluidos españoles. Esta instrucción es consecuente con la legislación y jurisprudencia aplicables en la materia, así como las Recomendaciones del Defensor del Pueblo. El establecimiento de criterios para la concesión de una autorización de residencia por un período de cinco años a los progenitores extranjeros de menores con nacionalidad española, o de otro país de la UE, reconoce la gran repercusión que la situación administrativa en la que se encuentran los padres en el país de la nacionalidad del menor tiene para su vida y su adecuado desarrollo, y con ello la necesidad de considerar su interés superior.

A juicio del Defensor del Pueblo, la práctica detectada en la Comisaría de Policía de Paterna (Valencia), por la que se incoan expedientes de expulsión a progenitores extranjeros de menores españoles, carece de respaldo legal y debería cesar sin demora.

#### Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales [5.1.4]

En el curso escolar que comenzó en septiembre de 2021, fueron escolarizados todos los **menores extranjeros residentes en Melilla**, respecto de los que el Defensor del Pueblo había formulado sugerencias durante ese año.

La Dirección General de Planificación y Gestión Educativa informó de que se habían iniciado los trabajos para sustituir las normas que regulan la admisión del alumnado en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se tendría en consideración el Dictamen aprobado por el Comité de Derechos del Niño el 14 de junio de 2021, en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, y se consensuarán con las direcciones provinciales de Educación. Se comunicó que dichas normas se implementarán en el momento en que sea publicada en el *Boletín Oficial del Estado* la resolución de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se regulará el proceso de admisión de alumnos y alumnas en centros docentes públicos y privados concertados que imparten el segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria y bachillerato, en las ciudades de Ceuta y Melilla para el curso 2022-2023 (La implementación de las mencionadas normas ya han sido publicadas en el BOE, ya en el año 2022, de manera que se dará cuenta de su contenido en el informe del Defensor del Pueblo correspondiente a ese año).

Para finalizar este apartado, se da cuenta de otra actuación iniciada por el Defensor del Pueblo, en relación con estos motivos de discriminación. Se recibieron análogas quejas por la referencia a varias nacionalidades, en particular la nacionalidad rusa, en el marco de la campaña de sensibilización contra la trata de seres humanos. Coincidiendo con la conmemoración del Día Internacional contra la Explotación Sexual y la Trata de Personas, una asociación lanzó una campaña de sensibilización financiada, entre otras entidades, por los ministerios de Igualdad, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y Asuntos Sociales y Agenda 2030.

En el marco de esta campaña, la asociación difundió carteles de sensibilización en los que se identificaban varias nacionalidades, entre ellas la nacionalidad rusa, en referencia a mujeres forzadas a ejercer la prostitución. Sin cuestionar el objetivo disuasorio de la campaña, varias mujeres expusieron en sus quejas su disconformidad porque podría contribuir a perpetuar la estigmatización existente contra las mujeres y niñas de estas nacionalidades, que se encuentran en España, al propiciar su identificación con la prostitución.

Se iniciaron actuaciones con la Secretaría de Estado de Igualdad, que respondió que, aunque esa campaña concreta no había sido financiada por ese organismo, ante el descontento generado, la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género se puso en contacto con la asociación, la cual remitió una disculpa formal por la atribución

de una financiación pública con la que no contaba, así como por el malestar que había provocado, comunicando su retirada.

## DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD [5.2]

### ***Accesibilidad a los servicios de comunicación audiovisual***

Durante 2021, han continuado recibándose quejas que denunciaban la escasa accesibilidad de los medios de comunicación audiovisual para el colectivo de personas con discapacidad auditiva. En particular, por el subtulado y el empleo de la lengua de signos, medidas que los reclamantes consideran insuficientes.

Con motivo de estas quejas, especialmente las presentadas por ciudadanos que cuestionaban los actuales medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordo ciegas, durante los programas informativos de los canales de televisión de titularidad estatal, se iniciaron, en julio de 2021, actuaciones ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

La citada secretaría de estado proporcionó un completo informe en el que se comunicaba a esta institución el incremento de la atención que se dispensa por los canales públicos de comunicación a este colectivo, indicando que, tras la publicación de la Directiva 2018/1808, que modificaba la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual 2010/13/UE y la adaptaba a las nuevas realidades audiovisuales —entre cuyas novedades se modifica el artículo dedicado a la accesibilidad—, los Estados miembros están obligados a garantizar, sin dilación, que los servicios ofrecidos por los prestadores de servicios de comunicación sujetos a su jurisdicción mejoren de forma continua y progresiva su accesibilidad para las personas con discapacidad, mediante medidas proporcionadas.

De los datos facilitados, se desprendía que se encontraba en proceso de aprobación por las Cortes Generales la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual, por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la normativa europea, que tratará de mejorar el régimen jurídico de accesibilidad a los servicios de comunicación audiovisuales, estableciendo la obligación de observar los criterios del Centro de Normalización Lingüística de la Lengua de Signos Española o de los organismos equivalentes de las comunidades autónomas que tengan su propia lengua de signos, creando un punto único para reclamaciones relativas a la accesibilidad por parte de los usuarios.

Confía el Defensor del Pueblo en que la nueva ley, cuyo contenido pretende garantizar la calidad de los contenidos signados y promover medidas para incrementar la

**protección de los menores**, contribuya a dar una mejor solución a las dificultades puestas de manifiesto en las quejas que se presentan en esta materia ante la institución.

[...]

#### DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL [5.6]

[...]

##### ***Menores deportistas extranjeros no acompañados***

Hay que dar cuenta, un año más, de la discriminación que padecen muchas personas extranjeras para la práctica de los deportes federados. Las quejas vuelven a estar protagonizadas por menores extranjeros no acompañados, tutelados por una Administración Pública.

El Consejo Superior de Deportes reitera que la situación de los menores no acompañados requiere, por parte de la Administración española de una extrema sensibilidad y especial protección. Debe velar por un correcto desarrollo e integración del menor durante su estancia en España, siéndole reconocidos todos los derechos de protección a la infancia de carácter internacional, desarrollados en diversos tratados.

En cada una de las quejas presentadas durante el año 2021, la mayoría de ellas de la Comunidad Canaria, el citado organismo, tras constatar que el menor reside legalmente en España y, por ende, tiene derecho a participar en actividades deportivas de carácter no profesional, a pesar de no haber sido acompañado por su familia, ordenó a la Real Federación Española de Fútbol a que procediese, de manera inmediata, a autorizar a la federación autonómica correspondiente la expedición de licencia deportiva a favor del menor.

## VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES [CAPÍTULO 6]

### *Consideraciones generales*

Se ha optado por denominar este capítulo así, «violencia contra las mujeres», al ser la expresión utilizada por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en sus siglas en inglés, CEDAW), y por el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (coloquialmente, Convenio de Estambul). Es una terminología adecuada para referirse a todos aquellos actos de violencia cometidos contra las mujeres por el hecho de serlo, e incluye aquellos que constituyen violencia de género conforme a la legislación española.

Esa violencia contra las mujeres, por el hecho de serlo, constituye un delito contrario a derechos fundamentales tan básicos como la vida, la integridad física y moral, la libertad y, por supuesto, la igualdad entre hombres y mujeres.

[...]

Según los datos publicados por el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, en el año 2021, han sido 43 las mujeres asesinadas por violencia de género, la cifra más baja que se registra desde el registro oficial de víctimas de 2003. Sin embargo, este año ha **aumentado el número de menores asesinados por violencia de género**, que pasa de tres menores en 2020, a 7 registrados este año, además de los 30 niños que han quedado huérfanos en 2021 y que, de acuerdo con el Convenio de Estambul y con el artículo 1.4 de la mencionada Ley Orgánica 1/2004, son también víctimas de violencia de género, ya que se trata de una violencia ejercida en el seno de las relaciones de pareja.

De acuerdo con los datos oficiales, de las 43 mujeres asesinadas, 26 convivían con su agresor, y de estas 21 mantenían una relación de pareja con él. 25 de las 43 mujeres asesinadas tenían entre 31 y 50 años, la franja de edad más vulnerable ante la violencia machista. El número de denuncias sigue siendo muy bajo, y se mantiene la tendencia de los últimos años a evitar la denuncia por miedo a una mayor represalia sobre ellas o sobre sus hijos. Solo 9 de las 43 víctimas habían interpuesto denuncia contra su agresor, aunque la ayuda no llegó a tiempo para ellas.

Respecto a **las cifras de violencia vicaria**, en 4 de los casos existían denuncias previas de la madre y en 5, el presunto asesino era excónyuge o expareja de la madre. En 4 de los casos había medidas judiciales, por lo que la protección judicial resultó claramente insuficiente para proteger a los menores.

Este informe anual refleja la continuidad del compromiso del Defensor del Pueblo y la complejidad del abordaje de este problema, que exige aproximaciones desde enfoques muy diversos. Si en los comienzos de la lucha contra la violencia de género se trataba, sobre todo, de mejorar la protección policial de las mujeres y de ajustar el ordenamiento penal, se trata ahora —sin descuidar en modo alguno esos elementos capitales— de profundizar en otros aspectos, como son la educación, la integración social de las víctimas o el abordaje de la violencia contra los menores vinculada a la de género.

En términos generales, continúan siendo poco numerosas (algo más del medio centenar) las quejas que ha recibido el Defensor del Pueblo en 2021 sobre violencia de género, en relación con el conjunto de quejas que recibe la institución. Hay que tener en cuenta que los casos de violencia de género se relacionan con delitos que son objeto de intervención judicial y en los que el Defensor del Pueblo no tiene competencia. Y que se contabiliza en este tipo de quejas las que se refieren a las víctimas de violencia de género producida por sus parejas o exparejas, al margen de otras formas de violencia contra la mujer.

Debe ser objeto de interés del Defensor del Pueblo el sistema público de protección y atención a las víctimas en sus diversas fases, desde los mecanismos de protección puestos en funcionamiento con la denuncia, hasta las herramientas de educación y sensibilización social, incluyendo los servicios de apoyo y asistencia establecidos en todos los niveles de la Administración de acuerdo con la Ley Integral contra la Violencia de Género (Ley Orgánica 1/2004) y con el Pacto de Estado de lucha contra la violencia de género de 2017.

Es necesario un buen funcionamiento de los recursos de alojamiento, en establecimientos de emergencia y en la vivienda protegida, de los que son titulares las comunidades autónomas, para garantizar su accesibilidad.

El Defensor del Pueblo ha realizado actuaciones para asegurar el cumplimiento efectivo de la obligación de diligencia debida de los profesionales que trabajan en violencia de género, incluyendo la recomendación de adopción de medidas disciplinarias para responsabilizar a los funcionarios del Estado en caso de incumplimiento de estas obligaciones o en caso de trato indebido a las víctimas en estos establecimientos. Deben mejorar los servicios de los puntos de encuentro familiar, asegurando su adecuada supervisión y garantizando que puedan informar en las situaciones de riesgo de abuso parental que detecten durante una visita.

No obstante, el año 2021 ha estado marcado por dramáticos casos de violencia vicaria, que han puesto sobre la mesa la urgente necesidad de mejorar la protección de los niños que se enfrentan diariamente a la violencia de género en su entorno más

cercano y que se manifiesta como la forma más cruel de maltrato ejercida contra la mujer.

Tal y como estima el Parlamento Europeo, en la reciente Resolución de 6 de octubre de 2021, sobre el impacto de la violencia de pareja y el derecho de custodia en las mujeres y los niños (2019/2166-INI), para el Defensor del Pueblo, la situación de los menores víctimas directas e indirectas de la violencia de género es, a día de hoy, uno de los asuntos que debe recibir la máxima atención por parte de las autoridades públicas. Como dice el Parlamento Europeo en la citada resolución, es necesario otorgar una protección específica, rápida y eficaz a los hijos de las mujeres víctimas de violencia de género, para evitar que se sigan produciendo asesinatos de menores a manos de sus padres maltratadores. La exposición de los niños a la violencia doméstica debe considerarse abiertamente como violencia contra los niños, porque los menores expuestos a la violencia en sus casas sufren consecuencias negativas para su salud mental y/o física que pueden ser de carácter agudo y crónico. La victimización de los niños en situaciones de violencia contra las mujeres puede continuar y agravarse en el contexto de las disputas parentales sobre la custodia y el cuidado, ya que los agresores suelen utilizar los litigios para ampliar su poder y control, y para seguir intimidando e incitando al miedo a sus víctimas. En ocasiones, las solicitudes de custodia suelen ser utilizadas por el progenitor violento para seguir llegando a la madre después de la separación. Por eso, los agresores suelen maltratar, o amenazar con dañar o llevarse a los niños, para perjudicar a sus parejas y ex parejas, lo que repercute gravemente en el desarrollo del niño. Por eso debe ser tratado también como una forma de violencia de género.

En los apartados siguientes, se da cuenta de las actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2021 para la supervisión de las diferentes fases de protección que ofrece el sistema.

#### ACTUACIONES EN LA FASE DE DETECCIÓN Y EMERGENCIA [6.1]

El Defensor del Pueblo ha seguido desarrollando actuaciones de supervisión de los servicios públicos, desde que se tiene noticia de la situación de violencia hasta que interviene el poder judicial en la persecución y posterior enjuiciamiento de los delitos.

[...]

Todas las instituciones implicadas en la lucha contra la violencia de género buscan sistemas alternativos de alerta que permitan a los poderes públicos llegar y atender a las víctimas antes de que sea tarde, dando importancia a **señales de alarma que pueden venir del entorno familiar, social, o laboral de la víctima o de sus hijos**: el médico de cabecera, los gabinetes psicológicos de los colegios, los vecinos y familiares que

detectan comportamientos agresivos en la convivencia familiar. El maltrato no es invisible y la sociedad es consciente de su existencia.

El Defensor del Pueblo mantiene abierto y en seguimiento el expediente general sobre supervisión del gasto público en políticas de lucha contra la violencia de género, cuyos datos de 2019, 2020 y 2021 están pendientes de publicación, y que es imprescindible para ampliar estos sistemas de alerta múltiple. La institución permanecerá vigilante para constatar el contenido de esta información, tan pronto como sea remitida por parte de las comunidades autónomas.

#### Valoración del riesgo policial [6.1.1]

Siguen abiertas las actuaciones del Defensor del Pueblo para la supervisión de la aplicación y cumplimiento del Protocolo de valoración forense urgente del riesgo de violencia de género, aprobado en octubre de 2020, con el que se pretendía mejorar la predicción del peligro grave y alertar en **los casos con menores a cargo**. Según la información enviada por el Ministerio del Interior, tanto este protocolo, como la gestión de la seguridad de las víctimas y el seguimiento de los casos a través de VioGén, se han aplicado correcta y completamente en todas las denuncias por violencia de género, tanto de la víctima como de terceros o por actuación policial de oficio.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo ha comprobado que no se ha producido algún avance, durante 2021, sobre el proceso de integración en el sistema VioGén de la información complementaria del resto de organismos públicos involucrados en la asistencia a la víctima. Por lo que tampoco se han implementado los compromisos de coordinación de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, servicios sanitarios y Administración de Justicia, ni la mejora en la evaluación del riesgo, en la determinación del grado de protección necesaria en cada caso, o en la fijación de medidas.

Sí se han constatado algunos avances por parte del Ministerio de Justicia en los temas sugeridos en las recomendaciones de junio del 2020, sobre institutos de medicina legal y forenses. De hecho, se elaboró un Plan de mejora para las Unidades de Valoración Forense Integral (PMUVFI) del ámbito del Ministerio de Justicia, que plantea promover cambios organizativos, la consolidación y regulación normativa de la estructura de la Unidad de Valoración Forense Integral, y la mejora de la calidad del servicio forense mediante medidas de personal, de formación, docencia e investigación, y aumentando la visibilidad y comunicación de los institutos de medicina legal. En el marco de este plan, se han constituido tres grupos de trabajo multidisciplinares que han elaborado una carta de servicios de las unidades de valoración forense integral, un código ético y un protocolo de coordinación entre las unidades de valoración forense integral y las oficinas de atención a las víctimas de delitos. La presentación del nuevo

Protocolo médico-forense de valoración urgente del riesgo de violencia de género tuvo lugar en febrero del 2021.

En relación con el trámite de denuncias, continúan llegando quejas que ponen de manifiesto las dificultades que encuentran las víctimas a la hora de declarar su situación ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En los casos tramitados, las víctimas consideran que los funcionarios de policía no les ofrecen un trato respetuoso, no creen sus testimonios, o las toman «por locas o por mujeres despechadas».

Así ha ocurrido en los casos investigados en las comisarías de Vélez-Málaga, (Málaga) o de Alcorcón (Madrid). En otras quejas, las víctimas denuncian que **cuando tienen hijos menores a su cargo** la denuncia se divide, y no sigue el mismo recorrido la denuncia de la madre que la denuncia de los hijos, lo que las lleva a un laberinto procesal que no comprenden. En otro expediente, aún en tramitación, la víctima se queja porque su denuncia fue filtrada a un periódico local, poniendo en riesgo su situación y la de su familia. En otras ocasiones las víctimas han denunciado no haber sido atendidas por las unidades de atención a la familia y mujer (UFAM) de la Policía, cuyo trabajo es muy reconocido, ni haber recibido ayuda psicológica o asistencia durante las gestiones en comisaría. También se quejan porque, en ocasiones, los profesionales de las oficinas de atención a las víctimas, o de los servicios sociales de emergencia, prejuzgan la veracidad o no de sus denuncias y condicionan el nivel de ayuda que ofrecen en función de su creencia sobre si es cierto o no que hayan sido maltratadas.

En la mayoría de los casos, las víctimas piden ayuda al Defensor del Pueblo, sin haber llegado siquiera a denunciar, por miedo o por ignorar los sistemas existentes. Es habitual que las víctimas no envíen la información necesaria y sus expedientes tengan que ser archivados. Sin embargo, en todos ellos, el Defensor del Pueblo ofrece la información básica sobre la importancia y los cauces que han de seguir para interponer la denuncia, intentando ayudar desde la institución a facilitar este difícil paso para las víctimas.

Para el Defensor del Pueblo, el silencio de la víctima es un factor de riesgo para la vida y la integridad física y psicológica de las mujeres maltratadas y continuará trabajando para facilitar el momento de la denuncia y para que la Administración no genere una doble victimización que incremente el temor de la víctima ante su situación. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que son quienes en muchas ocasiones tienen los primeros contactos con la situación, deben dar cumplimiento y respetar los protocolos de atención a las víctimas de violencia de género en todas las comisarías y dependencias policiales y el Ministerio del Interior debe garantizarlo mediante medidas de inspección y vigilancia y mediante la extensión de la formación especializada en tratamiento de víctimas de violencia de género para todos los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

### Acreditación de la condición de víctima [6.1.2]

El Defensor del Pueblo ha seguido recibiendo quejas por el incumplimiento del Convenio de Estambul y por la limitada atención que reciben las víctimas de violencia de género en España, que se reduce a las parejas o exparejas y que deja fuera de la protección del Estado la violencia física o sexual fuera de la relación afectiva, que se comete contra la mujer por el hecho de serlo, incumplándose tanto las recomendaciones del Defensor del Pueblo, aceptadas por las distintas Administraciones Públicas, como los compromisos internacionales asumidos por España o, incluso, el Pacto de Estado de 2017.

Uno de los casos más importantes en este sentido es el iniciado por el padre y el hermano de una víctima asesinada por su exmarido junto con su madre, en 2018, que dejó **dos niños huérfanos** a cargo de su tío y de su abuelo. La Dirección General de Costes y Pensiones Públicas les denegó la ayuda provisional por fallecimiento, por no estar incluidos en el concepto de víctima regulado por la Ley Orgánica 1/2004. El asunto, por el que se interesaba el Ararteko del País Vasco, a través de las relaciones de cooperación que unen a estas dos instituciones, sigue pendiente de respuesta por parte del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Hacienda.

A día de hoy no se ha producido el cambio sustancial y definitivo en la definición del concepto de víctima de violencia de género recomendado por el Defensor del Pueblo y se mantiene la restricción al ámbito afectivo de pareja, a pesar de que, en junio de 2021, se produjo la modificación legislativa de esta definición, por medio de la disposición final décima de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de **protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia**.

La reforma incluía un nuevo número 4 en el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, por el que se entiende que la violencia de género a que se refiere esa ley también comprende la violencia que, con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres, se ejerza sobre sus familiares o allegados menores de edad por parte de las personas indicadas en el apartado primero. Pero esto no incluye a todas las víctimas de violencia sobre la mujer.

### Planes personales de intervención o plan de intervención individualizado [6.1.3]

En enero del 2021, se finalizaron las actuaciones relativas al desarrollo de los planes personales de intervención, una vez alcanzado el compromiso por parte del Gobierno de la creación de un protocolo de referencia a nivel estatal y autonómico que permita la elaboración de estos planes en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad. Como resultado, y por Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, el 23 de junio de 2021, se fijaron los criterios de distribución para el año 2021 del crédito de 1.000.000 de euros

para el desarrollo de estos **planes para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos**.

Poco después se publicó, además, la resolución con la relación certificada de proyectos autorizados a realizar por las comunidades. Sin embargo, los proyectos aprobados tienen distinto objeto y no todos ellos están encaminados a la mejora de los planes personales de intervención.

Por ello, es necesario que las Administraciones Públicas cumplan su compromiso en este punto y se elaboren estos planes de forma coordinada, con unos mínimos homogéneos aplicables en todo el territorio español que permitan a las mujeres víctimas el disfrute coordinado de todos los servicios públicos para su recuperación, tras la situación de violencia vivida, independientemente de su lugar de residencia o de su movilidad.

#### Centros de acogida de emergencia [6.1.4]

El funcionamiento de las redes autonómicas de centros mujer, centros de atención diurna y ambulatoria y centros de emergencia sigue siendo una cuestión que preocupa al Defensor del Pueblo. En distintas ocasiones y a distintas comunidades autónomas se ha recomendado que la red de emergencia sea dotada adecuadamente, con personal especializado, incluyendo al menos un psicólogo y un trabajador social, porque se es consciente de las dificultades organizativas y de tratamiento que conlleva gestionar este tipo de recursos, con usuarias que son víctimas y que se encuentran en situación de máxima vulnerabilidad, con problemas vitales complejos. Durante la pandemia prestaron servicio de forma telefónica, e incluso presencialmente en los casos urgentes. En algunas ocasiones, incluso llegaron a permitir ingresos de mujeres, con independencia de la existencia de denuncia previa, entendiendo que el confinamiento domiciliario en convivencia con el agresor podía incrementar el peligro **tanto para las mujeres víctimas como para sus hijos**. Pero deben seguir siendo objeto de supervisión por parte de las administraciones competentes, porque sigue habiendo quejas sobre ellos.

En este sentido, se mantienen abiertas las actuaciones con las consejerías responsables de las políticas sociales e igualdad de la Comunidad de Madrid y de Extremadura, para analizar la gestión de estos recursos y que se garantice la especialización en violencia de género de los equipos psicosociales que atienden a las víctimas en estos centros y en todas las instancias administrativas responsables.

### Actuaciones en la fase de enjuiciamiento y persecución penal [6.1.5]

El Defensor del Pueblo viene insistiendo, en los distintos informes anuales, en que la respuesta sancionatoria a estos delitos y la eficacia de las políticas de persecución penal dependen en gran medida de una adecuada interpretación y aplicación de la ley, y de una rápida actuación de la Justicia para la mejor protección a las víctimas. No es de extrañar por ello que las quejas denuncien, principalmente, dilaciones injustificadas a la hora de dictar sentencia, o una interpretación restrictiva de la ley o de los derechos reconocidos a las víctimas que dificulta o hace muy difícil el acceso a las medidas de protección o reparación legalmente establecidas.

En las quejas tramitadas por el Defensor del Pueblo se han seguido detectando áreas de mejora: en las herramientas de valoración de riesgo; en los instrumentos para seguimiento de los casos con medidas cautelares o después de las sentencias de divorcio; en el propio proceso de enjuiciamiento y en la adopción de medidas cautelares por parte del juez, o en la intervención del ministerio fiscal en los casos en **los que hay menores involucrados**.

Como en años anteriores, el Defensor del Pueblo continúa recibiendo quejas en las que las víctimas manifiestan su situación de indefensión frente a la Administración de Justicia. No entienden los procesos judiciales, ni cómo se produce la valoración de la prueba testifical o pericial de parte que aportan para hacer valer sus argumentos (de los servicios sociales, de los colegios de los niños, de los psicólogos que los atienden) y se sienten desamparadas incluso por parte de sus propios abogados, que en algunas ocasiones no conocen bien las herramientas legales con las que cuentan para una mejor defensa de sus clientas.

En algunos casos se han detectado deficiencias en la formación en violencia de género de los abogados del turno de oficio, sobre todo en relación con temas de familia y de gestión de ayudas públicas. Y dificultades para la realización y posterior valoración en juicio y a tiempo de los informes de las unidades de valoración integral forense (UVIF) —tanto de las víctimas, como de los victimarios—, imprescindibles para coadyuvar en el desarrollo del trabajo del juez y para la adopción de medidas de protección de las víctimas adecuadas.

Se han recibido quejas relativas al comportamiento de los letrados de la Administración de Justicia y de los fiscales en su relación con las víctimas, por no aplicar un tratamiento respetuoso en consideración de su situación de vulnerabilidad, y por faltar a sus obligaciones evitando que sufran una doble victimización durante la tramitación de los procesos judiciales. Por eso, en una reciente Recomendación se sugirió al Ministerio de Justicia que valorase la oportunidad de impulsar una reforma del régimen disciplinario del ministerio fiscal, con respecto a este tipo de conductas inadecuadas en el tratamiento específico de las víctimas de los delitos, cuando se genere una doble victimización. La

reforma debiera atender otros asuntos de particular interés como la necesidad de motivación de las decisiones disciplinarias o la regulación de un verdadero procedimiento de tramitación de este tipo de expedientes, transparente y responsable, teniendo en cuenta la Guía de actuación, de diciembre de 2020, relativa a las obligaciones de los fiscales en el tratamiento a las víctimas de los delitos.

El Ministerio de Justicia ha aceptado solo parcialmente esta Recomendación, porque considera que la regulación existente en materia disciplinaria de fiscales que contiene el actual Estatuto Orgánico (Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal), en concreto, el artículo 63.3 y el artículo 64.2, es suficiente para sancionar comportamientos indebidos de los fiscales hacia las víctimas de violencia de género.

Sin embargo, los artículos citados se refieren a casos de excesos, abusos de autoridad o falta de consideración hacia los ciudadanos en general, sin contemplar la especificidad del tratamiento al que tienen derecho las víctimas del delito en general y las de violencia de género en particular; y se deja en manos de la interpretación de los propios órganos fiscales, que juzgan estos comportamientos, la integración de la normativa vigente en materia de protección a las víctimas, que es mucho más exigente y amplia que la diligencia ordinaria que se pide a los funcionarios públicos en cualquiera de los casos, ante cualquier ciudadano. Este era precisamente el objeto de la queja, y esa falta de integración es lo que motivó la Recomendación formulada.

En lo que se refiere a la necesidad de motivación de las decisiones disciplinarias y la regulación del procedimiento de tramitación de los expedientes disciplinarios, se aceptó la Recomendación formulada, señalándose que actualmente se encuentra en tramitación un nuevo Reglamento del ministerio fiscal, pendiente de dictamen del Consejo de Estado, en el que se incluirán estas propuestas.

#### [Protocolos de actuación judicial y de la abogacía \[6.1.6\]](#)

[...]

#### ***Formación de los abogados del turno de oficio y garantía del servicio de asesoramiento jurídico de calidad***

Uno de los asuntos que más quejas suscita en relación con la violencia de género es la formación especializada de los abogados del turno de oficio, encargados de la defensa de las víctimas, y la falta de pericia de los abogados para **defender los intereses de las mujeres víctimas o de sus hijos**. El Consejo General de la Abogacía desarrolla, desde 2017, un programa de formación recomendado para el acceso al turno de oficio especializado en violencia de género, que es impartido por los colegios de abogados, y

se reconoce que, en este ámbito, además de ser imprescindibles unos conocimientos técnico-jurídicos, se necesita una capacitación específica sobre aspectos sociales y psicológicos de las víctimas, imprescindibles para afrontar estos asuntos. Se necesita también conocimientos sobre los distintos protocolos de actuación existentes y sobre los temas laborales y de ayudas que permitan un asesoramiento integral a las víctimas.

En general, los colegios de abogados exigen para la inscripción en el turno de oficio de violencia de género una formación obligatoria en esta área específica. Sin embargo, en algunos casos, el turno de violencia de género se divide en subsecciones: violencia de género, víctimas de trata de seres humanos, o víctimas de discriminación por diversidad sexual y de género, y para cada sección se requiere una formación determinada, además del alta en las materias civil y penal, o penal y contencioso administrativo, dependiendo del área y un curso específico en procedimiento contencioso administrativo general, en extranjería, o en laboral. La complejidad técnica que suele venir emparejada con los temas de violencia de género es grande, por la dispersión de los procedimientos y jurisdicciones que conocen los casos consecuencia de la violencia de género, por la existencia de menores a cargo de las partes implicadas, o porque generalmente, la violencia de género produce la ruptura familiar y el consiguiente proceso de familia. Todo ello complica la labor de los abogados del turno de oficio, que en general solo tienen conocimientos generales de penal y civil.

[...]

La normativa estatal establece [...] restricciones justificadas para el ejercicio profesional en otros turnos de oficio (como por ejemplo, menores), vetando a los abogados que tengan antecedentes por delitos sexuales, o de prostitución y corrupción de menores a incorporarse a este servicio (Ley 26/2015 de 28 de julio).

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación al Ministerio de Justicia para que se regule entre los requisitos de acceso a los turnos de oficio especializados, carecer de antecedentes penales en esa área.

## ACTUACIONES EN LA FASE DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS VÍCTIMAS [6.2]

El Defensor del Pueblo ha continuado con el trabajo de supervisión de los servicios públicos dedicados a implementar políticas públicas que doten de independencia y autonomía a las víctimas.

### Ayudas para acceso prioritario a la vivienda [6.2.1]

Es necesario que las víctimas dispongan de los recursos necesarios para establecerse de forma independiente y autónoma, incluyendo el acceso prioritario a una vivienda

digna, a las ayudas económicas de carácter social y a la inclusión en los programas de empleo.

Cabe destacar en este sentido la Recomendación realizada por el Defensor del Pueblo a la Región de Murcia, a partir de un caso en el que la interesada tenía **tres menores a su cargo**, para que se adoptasen urgentemente las medidas que garantizaran el derecho a la vivienda de las víctimas de violencia de género residentes en dicha comunidad autónoma, y el acceso a las ayudas para víctimas de violencia de género establecidas en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. El Ayuntamiento de Lorca (Murcia), lugar de residencia de la interesada, ofreció el ingreso en un recurso de acogida para víctimas de violencia de género y la asistencia de un abogado de oficio, pero no el acceso a una vivienda pública municipal.

Es conveniente que las comunidades autónomas doten de vivienda pública a las víctimas que lo necesiten en estos casos.

#### Asistencia jurídica gratuita [6.2.2]

En relación con las quejas recibidas por las dificultades en el acceso a las ayudas económicas o de carácter social puestas a disposición de las víctimas, el Defensor del Pueblo considera que, en muchos casos, el origen de estos problemas no es tanto la falta de información pública, como las dificultades para la solicitud, la gestión y resolución de los expedientes administrativos de estas ayudas. La labor de los servicios jurídicos de los centros de la mujer, de las oficinas de atención a las víctimas y de los servicios sociales (sea cual sea la denominación que tengan y de qué Administración dependan) es esencial. Al igual que el trabajo que desarrollan los abogados de los turnos de oficio que atienden a las víctimas, en aplicación del derecho a Justicia gratuita que tienen reconocido todas las víctimas de violencia de género por ley.

En este sentido, destaca una actuación del Defensor del Pueblo con el Ministerio de Justicia, iniciada en mayo de 2021, en relación con los criterios aplicables por parte de los tribunales para conceder o denegar el derecho a la asistencia jurídica gratuita de las víctimas de violencia de género, a quienes —en principio e independientemente de la fase del procedimiento en la que se encuentren—, la Ley Orgánica 1/2004 les reconoce este derecho de forma automática y general.

La interesada había sido reconocida como víctima de violencia de género por sentencia judicial y había solicitado la asistencia jurídica gratuita para poder iniciar el procedimiento de divorcio de su agresor. La asistencia le fue denegada tras la impugnación de su exmarido, porque el juez consideró que el procedimiento de divorcio era anterior al incidente de violencia de género, que dio lugar a su reconocimiento como víctima. Años más tarde, volvió a solicitar su derecho a la asistencia jurídica gratuita para

responder a la demanda de modificación de medidas respecto **a uno de los hijos** del matrimonio, que había sido interpuesta por el marido, y de nuevo le fue denegado, tras la impugnación de su exmarido, porque, según el juez, los hechos que justificaron la condición de víctima de violencia de género eran muy anteriores al proceso de modificación de la cuantía de la pensión de alimentos que le correspondía al hijo y, por lo tanto, no había una conexión que justifique dicho privilegio.

El expediente está siendo tramitado y a la espera de resolución, porque si la norma, que debía establecer el acceso universal al recurso de justicia gratuita para las víctimas de violencia de género, puede ser objeto de una interpretación *a contrario* o de una interpretación tan restrictiva del derecho como la realizada en este caso, se está produciendo *de facto* un vaciamiento del contenido del derecho reconocido. Por ello se deben establecer criterios claros sobre la existencia de vinculación, derivación o consecuencia entre los procedimientos judiciales en el marco de los que se solicita la prestación de asistencia jurídica y la condición de violencia de género.

[...]

#### Víctimas de violencia de género extranjeras [6.2.4]

Se han seguido recibiendo quejas sobre víctimas de violencia de género extranjeras. En unas actuaciones en curso, la Dirección General de Migraciones, de modo coincidente con el criterio del Defensor del Pueblo, había informado de que el artículo 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone que las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen garantizados los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 1/2004, así como las medidas de protección y seguridad establecidas en la legislación vigente. Asimismo, el Reglamento de Extranjería no exige como requisito estar en situación regular, cuestión a la que se refiere el artículo 131 («Denuncia a favor de una mujer extranjera víctima de violencia de género»).

El Defensor del Pueblo había comprobado que no existe un criterio homogéneo en las oficinas de extranjería a la hora de interpretar esta referencia a la situación administrativa de la víctima, por lo que la Secretaría de Estado de Migraciones, tras realizar un estudio de las prácticas administrativas más habituales y articular un itinerario claro y garantista para las víctimas, dictó la Instrucción SEM 2/2021 (del 24 de noviembre), sobre la autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales para mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, que recoge la posibilidad de acceso a la autorización prevista en el artículo 31 bis de la referida Ley Orgánica 4/2000 y del Reglamento de Extranjería, con independencia de cuál sea su

situación administrativa en España, siempre que cumplan con los requisitos allí establecidos y que así lo soliciten.

El Defensor del Pueblo ha sugerido que esta medida se aplique también a los **hijos de las víctimas**, y se revoquen todas las resoluciones denegatorias dictadas con anterioridad, reconociéndoles así la condición de víctimas de violencia de género y el acceso a la autorización especial.

### PROTECCIÓN A MENORES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO [6.3]

En las jornadas sobre violencia vicaria celebradas en Tenerife, en noviembre de 2021, auspiciadas por el Diputado del Común, a las que asistió el Defensor del Pueblo, los expertos convocados explicaron que la violencia vicaria, dentro de la violencia de género, parece requerir previamente un proceso de cosificación del menor a lo largo del tiempo, una desafección consciente de los hijos a los que se expone constantemente a situaciones de agresión, de ataques o de amenazas. Los casos analizados demuestran que no suele ser una explosión de agresividad generada por un detonante repentino, sino un proceso calculado, proyectado y ejecutado de acuerdo con un plan preconcebido.

El sistema de lucha contra la violencia de género estaba inicialmente diseñado para la protección de mujeres adultas, en ocasiones madres, pero no preveía que la violencia pudiese atacar también a los menores. Quizá eso explique por qué está siendo tan difícil extender las herramientas con las que se cuenta a los menores. El objetivo es, por lo tanto, poner los niños en el centro de la acción y ayudar a las administraciones a protegerles mejor y más eficazmente, analizando el sistema de protección con el que ya contamos y adaptándolo a sus necesidades específicas y a su realidad infantil o adolescente, garantizando que se produce una reparación efectiva del daño causado, en especial de los daños psicológicos y las alteraciones de comportamiento, por haber estado sometidos durante largo tiempo a un contexto familiar de violencia, en sus hogares, donde deberían sentirse seguros y a salvo.

En la tramitación de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, se solicita información sobre la denuncia de la madre, la orden de protección, la estimación del nivel de riesgo, los destinatarios de la información y si se adoptaron otras medidas de protección adicionales, etcétera. Paralelamente, se pregunta a la fiscalía si recibió la información sobre estimación del nivel de riesgo y las medidas de protección adoptadas en cada caso. Y se examinan los protocolos en relación con los menores, si hubo toma de declaración y si fueron oídos, y sobre todo si los institutos de medicina legal y los forenses de las unidades de valoración forense integral pudieron examinar a los menores

(incluidos los casos de delitos sexuales) con garantía o si intervinieron en el proceso de familia.

Las Administraciones Públicas han acogido las recomendaciones del Defensor del Pueblo formuladas en este campo, y son muchas las recomendaciones elevadas los dos últimos años que han sido aceptadas. La más importante de todas ellas es, sin duda, la que se ha visto reflejada en la Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (Ley Orgánica 8/2021 de 4 de junio), que recoge los derechos de los menores víctimas y fortalece el marco administrativo, civil, penal y procesal vigente para asegurar una tutela judicial y administrativa efectiva de los menores, así como la garantía de la reparación y restauración de sus derechos.

La ley incluye la imposición de la pena de privación de la patria potestad a los penados por homicidio o por asesinato por violencia de género, cuando la víctima y el autor tuvieran un hijo en común o cuando la víctima fuera hijo del autor, y la modificación del artículo 94 del Código Civil, para restringir el régimen de visitas a los padres condenados por violencia de género, o su suspensión durante la sustanciación del proceso. La ley refuerza el ejercicio del derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados y tenidos en cuenta en los procedimientos sobre guarda y custodia que les afecten, así como en los procesos judiciales penales en los que sean víctimas, cuando tengan la suficiente madurez.

Se han aceptado otras Recomendaciones del Defensor del Pueblo, como la mejora del Sistema de Seguimiento Integral para permitir el acceso a la base de datos de otros organismos de atención a las víctimas, que facilite el conocimiento de las víctimas con vulnerabilidad especial extensible a otros miembros de la unidad familiar y se pueda actuar más rápido. O las que sugerían la incorporación de otras fuentes de información en VioGén, como reportes de los servicios sociales, de los puntos de encuentro familiar, de los colegios, ayudando a los policías a tener una visión más completa del caso y de cuestiones que pueden resultar de gran valor durante el proceso judicial. También se han implementado algunas medidas de coordinación propuestas por el Defensor del Pueblo para que los institutos de medicina legal y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado integrados en el VioGén puedan intercambiar su información, y colaboren compartiendo las evaluaciones policiales y forenses del riesgo.

Lo más destacable es la puesta en marcha en los institutos de medicina legal del sistema de seguimiento integral de violencia de género contra menores, con veinticuatro unidades de valoración y el refuerzo de los instrumentos para la obtención de pruebas preconstituidas, como cámaras Gesell o similares, o salas amigables para la atención de los niños.

### Fortalecimiento de las garantías y la protección de los menores en la jurisdicción de familia y sistema judicial de protección integral de los menores [6.3.1]

Es habitual que la madre no denuncie la situación de maltrato, pero que decida iniciar un proceso de divorcio creyendo que de este modo puede protegerse y proteger mejor a sus hijos. Una vez se formaliza la ruptura familiar y se establecen los regímenes de guarda y custodia y visitas, se generan los episodios más graves de violencia contra ella y contra los niños, en especial cuando la mujer da señales de estar rehaciendo su vida. Es entonces cuando se interpone la denuncia y se produce la intervención del juzgado de violencia sobre la mujer.

En estos casos, la intervención judicial para perseguir el caso que afecta a la madre y a sus hijos puede dividirse y tratarse, por un lado, la denuncia de la madre ante la jurisdicción especializada en violencia de género, y, por otro lado, la denuncia de los menores ante la jurisdicción penal. Mientras, el juez de familia continúa conociendo el proceso de divorcio y las medidas cautelares o el régimen definitivo de guarda y custodia, sin que haya comunicación entre las tres jurisdicciones que están interviniendo. La detección, protección y persecución del delito se fragmenta en distintos juzgados y en jurisdicciones diferentes, dependiendo de la víctima. Esto, además de causar un laberinto procesal e incrementar los costes económicos y la victimización secundaria de la madre y de los hijos de la pareja, impide la coordinación de recursos para proteger eficazmente a los menores.

Son numerosas las quejas que se han recibido en este sentido, porque las madres no entienden cómo lo que resulta evidente y demostrado en el juzgado especializado de violencia sobre la mujer, es cuestionado en el de familia, y cómo las medidas de protección adoptadas para ella por parte del juez de violencia, no amparan a sus hijos ante el juzgado de familia que dictamina las medidas de guarda y custodia. Tampoco se entiende por qué la fiscalía mantiene una distinta posición en el juzgado penal o en el juzgado de violencia respecto a las pruebas que obran en la causa, y otra en el proceso de familia.

En un caso reciente, de octubre del 2021, la interesada se quejaba al Defensor del Pueblo porque la fiscalía apoyaba con un informe favorable el mantenimiento del régimen de visitas ordinario acordado por el juez de familia, con supervisión por el punto de encuentro familiar, a pesar de que a su vez la misma fiscalía había presentado un escrito de acusación ante el juez de lo penal por violencia de género y maltrato contra la madre y los menores, y a pesar de las medidas cautelares de protección adoptadas por el juzgado de violencia de género en favor de la madre.

El Defensor del Pueblo se congratula de la incorporación en la Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, ya en vigor, de un nuevo paradigma de tratamiento de los niños, niñas y adolescentes frente a

los procesos en los que son parte, incluyendo los procesos de familia, fomentando su escucha activa y estableciendo medidas de protección, detección precoz, asistencia y recuperación de la víctima que encuentra su inspiración en los modelos integrales de atención identificados como buenas prácticas a la hora de evitar la victimización secundaria. Es justamente en este contexto donde se hace especial hincapié en que los poderes públicos deben impedir que se utilicen planteamientos teóricos o criterios no avalados por la comunidad científica para desvirtuar los testimonios presumiendo que existe una interferencia o manipulación adulta, como ocurre con el síndrome de alienación parental (SAP) (artículo 11.3).

La citada Ley Orgánica 8/2021 impone a los poderes públicos la obligación de dotarse de profesionales preparados y especializados en este tipo de víctimas, y de las metodologías y los espacios que sean necesarios para asegurar que la obtención del testimonio de las víctimas menores de edad sea realizada con rigor, tacto y respeto, en especial cuando se trate de la escucha a las víctimas en edad temprana.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo permanece vigilante sobre la interpretación y aplicación que la fiscalía está desarrollando sobre la reciente reforma legal llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/2021, en vigor desde el día 3 de septiembre de 2021, que ha introducido una importante modificación en el artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y en los apartados 4 y 5 del artículo 94 del Código Civil.

Gracias a estas modificaciones, se ha dado cumplimiento a la Recomendación del Defensor del Pueblo en relación con la regulación del régimen de visitas de los menores que conviven o que son directamente víctimas de violencia de género, ordenando que no procede el establecimiento de un régimen de visitas o estancia, y si existiera se suspenderá, respecto del progenitor que esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o de sus hijos. Tampoco procederá cuando la autoridad judicial advierta de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género.

El fiscal de sala de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado ha informado de que se ha emitido la Nota de Servicio 1/2021, con los criterios orientativos para los fiscales unificando la interpretación y aplicación de estos artículos, y de acuerdo con la cual, cuando existan hijos menores que conviven con la mujer víctima de violencia de género no interesaran el establecimiento de un régimen de visitas en la comparecencia de orden de protección. Y si existiera un régimen de visitas vigente acordado por cualquier resolución judicial precedente, los fiscales solicitarán su suspensión si los menores han presenciado, sufrido o convivido con la violencia. Solo excepcionalmente, podrá interesarse su mantenimiento cuando así lo aconseje el superior interés del menor, evaluando la relación paterno-filial. Igualmente se ha

informado de que estas reformas han sido objeto de jornadas de formación especializada para toda la fiscalía.

### Sistemas de detección y valoración del riesgo específico para menores [6.3.2]

A pesar de los avances alcanzados, el Defensor del Pueblo considera que la clave sigue estando en un buen sistema preventivo que alerte del riesgo en el que pueden estar los menores. Porque la violencia vicaria y la violencia de género ejercida sobre niños y niñas necesita un tipo de actuación preventiva específica, atendiendo a toda la problemática que afecta a la unidad familiar en su conjunto (tanto a la madre, como a la madre y los hijos) y con prevalencia del interés del niño por encima de ningún otro en juego.

En este sentido, hay que destacar la información obtenida a partir de una queja iniciada de oficio en 2019, y finalizada en junio de 2021, tras el asesinato de una mujer en presencia de sus dos hijas. La víctima había denunciado cuatro veces en los últimos diez años a su pareja y el expediente había estado activo en el sistema VioGén con medidas de protección para ella y para las niñas. La valoración policial del riesgo inicial decayó al cabo del tiempo y no contempló la toma de declaración a las menores, ni un sistema de seguimiento del caso eficaz, lo que determinó un trágico desenlace.

El Defensor del Pueblo solicitó información sobre el sistema de comunicación que siguen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con las víctimas de violencia de género en estos casos en los que la evolución del riesgo (VPER-S) pasa a un riesgo denominado «no apreciado» y a la situación de expediente inactivo.

La Secretaría de Estado de Seguridad comunicó que no se informa a las víctimas de esta situación. Se les explican los recursos disponibles (dónde están las oficinas de atención a víctimas del delito o los servicios sociales) y se les facilitan recomendaciones en materia de autoprotección, algunas incluidas en el Plan de Seguridad Personalizado (PSP). Pero la inactivación de un caso dentro del sistema VioGén entra dentro de la operativa policial interna, y no es una cuestión que se traslade a la víctima, al igual que tampoco se le traslada cuando su caso es activado dentro del sistema VioGén. De acuerdo con el Ministerio del Interior, la experiencia ha demostrado que los casos de violencia de género son muy heterogéneos, y que, por tanto, requieren de un abordaje personalizado. Por ello, el protocolo policial es muy flexible, y faculta a los agentes usuarios del sistema VioGén a que diseñen para cada caso el plan de seguimiento que se considera más adecuado, manteniendo siempre una comunicación estrecha con la víctima y con su entorno, tanto a iniciativa policial como, lo que es más importante, a iniciativa de la propia víctima, que es quien mejor puede alertar de las conductas del agresor. Esto fue precisamente lo que no ocurrió en este caso, ya que las hijas no fueron consultadas, ni se les tomó declaración, a pesar de que su testimonio podría haber

alertado del riesgo inminente para ellas y para su madre. Al parecer, no se contaba con los recursos necesarios para tomar declaración a las menores.

#### Puntos de encuentro familiar [6.6.3]

En algunas actuaciones, como la llevada a cabo con la Generalitat Valenciana, se han tenido que emitir Recomendaciones para que se proceda cuanto antes al desarrollo reglamentario de los Puntos de encuentro familiar (Ley Valenciana 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia), que permanecen sin reglamento y sin que se determinen los requisitos, normas y condiciones mínimas de funcionamiento.

Los puntos de encuentro familiar intervienen en circunstancias difíciles y en conflictos parentales graves, en los que se ve amenazado el derecho del menor a mantener la relación con sus progenitores en condiciones de seguridad y en favor de su bienestar. Por eso deben servir como puente entre quienes no lograron entenderse y deben velar por la integridad física y psicológica de los menores, a través de un equipo especializado.

Así, el Defensor del Pueblo considera que es necesario garantizar una atención especializada y asegurar las condiciones arquitectónicas de los locales que permitan una relación amable y un cumplimiento adecuado de las medidas acordadas por el juez, en favor de los usuarios. Se trata de poner en funcionamiento los instrumentos de control y rendición de cuentas de los puntos de encuentro familiar, y crearse comisiones técnicas de seguimiento para supervisar el funcionamiento autonómico y local de la red de puntos de encuentro familiar atendiendo los requerimientos de quienes utilizan estos servicios.

En los casos de violencia de género, su intervención es aún más delicada porque trata con personas en situación de vulnerabilidad añadida. Por ello, deben estar capacitados para tratar este tipo de situaciones y evitar retrasos en la prestación del servicio, que incrementan el malestar de los padres. El Defensor del Pueblo entiende que es imprescindible que las comunidades autónomas aseguren una dotación económica suficiente y que acuerden planes de contingencia que eviten que los retrasos generados por la pandemia y por las medidas de seguridad, perjudiquen a los menores o empeoren las relaciones familiares. Hay que asegurar su adecuada supervisión y garantizar que puedan informar en las situaciones de riesgo de abuso parental que detecten durante una visita.

## LA TRATA DE SERES HUMANOS COMO UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS [6.4]

El Defensor del Pueblo ha señalado en sus últimos informes los fallos de coordinación, los errores en la comunicación, la falta de apreciación de indicios por parte de la Policía Nacional o los retrasos en los procedimientos. Las cifras oficiales sobre la identificación de mujeres y niñas víctimas de trata en España siguen mostrando que aún no se han conseguido desarrollar las herramientas adecuadas para alcanzar un procedimiento ágil al respecto.

El Defensor del Pueblo quiere contribuir a la visibilización de todas las formas de violencia contra las mujeres, de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Estambul. Tradicionalmente se hacía referencia a las actuaciones de la institución en esta materia dentro de su capítulo sobre migraciones.

Se trata de una cuestión que está expresamente recogida en el eje 8 del Pacto de Estado contra la violencia de género que, además de establecer el objetivo de llamar la atención sobre otras formas de violencia contra las mujeres, presta una especial atención a la violencia sexual, a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, a la mutilación genital y a los matrimonios forzados. De conformidad con esta definición, se incluirán todos los actos de violencia basados en el género que impliquen o puedan implicar daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada.

Según los últimos datos del Ministerio del Interior disponibles al cierre de este informe, en 2020 fueron identificadas 269 víctimas de trata. De ellas, 160 eran víctimas de trata con fines de explotación sexual, 99 con fines de explotación laboral, 7 para actividades delictivas y 3 para matrimonios forzados.

Un año más resulta difícil realizar una supervisión de la actuación de la Administración en este asunto, por la imposibilidad de obtener datos completos. Los correspondientes al año 2020 se encuentran reflejados, de manera parcial, en el Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos 2021-2023.

La Fiscalía General del Estado ha publicado los datos correspondientes al número de víctimas identificadas en diligencias previas incoadas durante 2020 por persecución de delitos de trata. En estas diligencias se han detectado 470 víctimas de explotación sexual (243 plenamente identificadas y 227 en situación de grave riesgo), en su mayoría mujeres, y se han localizado a 2 menores de edad. Se han identificado 76 víctimas de trata con fines de explotación laboral.

[...]

### ***Menores de edad víctimas de trata***

El Defensor del Pueblo ha concluido las actuaciones iniciadas en 2019 por el caso de dos niñas somalíes, que llegaron a Algeciras (Cádiz) en diciembre de 2018, tras ser rescatadas en aguas internacionales por un buque de rescate de una ONG española. Una de las menores permanece en paradero desconocido, mientras que la otra fue localizada en Alemania, donde se le había concedido el estatuto de refugiada. Ha de destacarse que España denegó su readmisión por no tener familiares en territorio nacional y por existir una discrepancia sobre la edad alegada en los dos países. Este caso quedó ampliamente reflejado en el informe correspondiente al año anterior.

Por otra parte, continúan, abiertas unas actuaciones que había iniciado el Defensor del Pueblo en 2018, tras la queja interpuesta por una asociación por las deficiencias existentes en el procedimiento que se siguió para identificar las necesidades específicas de protección de una menor, tutelada por la Comunidad de Madrid, víctima de trata y con necesidades de protección internacional.

En el examen del expediente de la menor se comprobó que la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) alertó acerca de la posibilidad de que la menor fuese víctima de trata. Sin embargo, no consta si se activó el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, según lo dispuesto en su apartado V, o si la OAR tenía conocimiento de que la menor ya estaba en contacto con la Unidad de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF). Finalmente, le fue concedida una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, como víctima de trata de seres humanos.

A juicio del Defensor del Pueblo, esta institución, el presente asunto refleja con claridad las deficiencias que afectan al sistema de identificación de las especiales necesidades de las menores víctimas de trata con necesidades de protección internacional. Su revisión puede ser útil para mejorar aquellos aspectos del sistema que fallaron en este caso y pueden fallar en otros semejantes.

Por lo anterior, se ha solicitado a la OAR información complementaria para conocer si, tras el caso de esta menor, se ha adoptado algún tipo de medida para garantizar que se evalúa de forma suficiente el interés superior del menor antes de archivar un procedimiento, si se puso en conocimiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el caso y si se activó el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata.

[...]

## EDUCACIÓN [CAPÍTULO 7]

### ***Consideraciones generales***

La educación, como derecho humano fundamental indisolublemente ligado a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y a muchos otros instrumentos internacionales de derechos humanos, constituye uno de los principios rectores que respalda tanto la Agenda Educación 2030 como el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, adoptado por la comunidad internacional, encaminado a garantizar el disfrute pleno del derecho a la educación como catalizador para lograr un desarrollo sostenible.

En el ordenamiento jurídico español, el derecho a la educación presenta una innegable naturaleza prestacional, reforzada con la proclamación de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, que se proyecta también sobre la enseñanza no obligatoria, con independencia de que no se imponga constitucionalmente para esta última ni la obligatoriedad ni la gratuidad. Un objetivo prioritario de las políticas educativas es que los jóvenes continúen su formación más allá de las etapas obligatorias por sus efectos positivos en el desarrollo educativo, personal y laboral de la persona.

El abandono prematuro de la educación y la formación se ha identificado como uno de los problemas más graves del sistema educativo español y, aunque en la última década se ha ido reduciendo en España (según la Encuesta de Población Activa, ha pasado del 26,3 % en 2011 al 13,3 % en 2021), sigue siendo notable la distancia entre las distintas comunidades autónomas y muy superior el abandono temprano de los hombres respecto de las mujeres. Estas cifras muestran una brecha socioeconómica importante y sitúan al país muy lejos de los objetivos marcados por la Unión Europea para 2020.

La intervención temprana, la educación individualizada del alumno y el mantenimiento de la equidad aparecen como ejes vertebradores de las políticas recomendadas, lo que hace preciso fomentar las bases y las condiciones para alcanzar una educación de calidad sostenible y redoblar los esfuerzos para cumplir con el 9 % marcado por la Unión Europea para el año 2030, aumentando la inversión en educación e identificando las causas determinantes del abandono escolar y las oportunidades de intervención que pueden contribuir a reducir este grave problema social y educativo.

[...]

## EDUCACIÓN INFANTIL OBLIGATORIA, BACHILLERATO Y FORMACIÓN PROFESIONAL [7.1]

En materia educativa, 2021 estuvo marcado por dos circunstancias reflejadas en la temática de las quejas presentadas: la crisis sanitaria y la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE).

Con carácter general, a lo largo del año los centros educativos parecieron haber sido espacios seguros que no contribuyeron de manera significativa a la expansión del virus gracias al compromiso estricto del profesorado, el alumnado y el personal del centro con el protocolo covid, a pesar de los problemas estructurales y las dificultades experimentadas. No obstante, la respuesta a la crisis sanitaria debe prever un reforzamiento de los sistemas educativos que les permita volverse resilientes ante los riesgos a los que se ven confrontados. Según una nota temática del sector educativo sobre la crisis de la covid-19, elaborada por el Sector de Educación y Salud de la UNESCO y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), sería conveniente institucionalizar la gestión de la crisis y de los riesgos de los sistemas educativos.

Por otro lado, la LOMLOE aborda una ambiciosa transformación del sistema educativo con el objetivo principal, según declara la propia ley en su preámbulo, de establecer un renovado ordenamiento legal que aumente las oportunidades educativas y formativas de toda la población, que contribuya a la mejora de los resultados educativos del alumnado y que satisfaga la demanda de una educación de calidad para todos.

Las políticas sociales y educativas de intervención que deben realizar los poderes públicos, para prestar un servicio de calidad a todos, exigen fortalecer el sistema público escolar para abordar las consecuencias de la crisis económica pasada, aún no cubiertas, las medidas urgentes y necesarias que derivan de la actual pandemia y, por último, la construcción de una política educativa que promueva y desarrolle actuaciones encaminadas a promover la igualdad de oportunidades y el acceso universal a una educación de calidad en términos de igualdad, seguridad y normalidad.

### Oferta educativa pública y procesos de admisión de alumnos [7.1.1]

La tendencia iniciada años atrás respecto de la disminución de la conflictividad en los procesos de admisión continuó en 2021. Las quejas recibidas fueron similares a las de años anteriores, en particular las que manifiestan su disconformidad con los resultados de los procesos de adjudicación de plaza en centros docentes, si bien en la mayoría de los casos no se ha apreciado irregularidad alguna conforme a la normativa reguladora en cada comunidad autónoma. Solo la insuficiente oferta educativa pública en el primer ciclo

de la educación infantil (0-3 años) y en las enseñanzas de formación profesional han motivado un mayor número de actuaciones.

### ***Ampliación de la oferta educativa pública en el primer ciclo de educación infantil***

Se observó un incremento del número de quejas sobre escolarización de alumnos en el primer ciclo de esta etapa educativa, un ámbito estratégico fundamental a la hora de promover los derechos y las oportunidades de desarrollo personal, social, cognitivo y emocional de los menores, además de ser un recurso básico para conciliar la vida laboral y familiar.

Este problema, que antes estaba presente de una manera más puntual, actualmente tiende a aumentar y a agravarse por la precarización creciente de la situación social y económica de las familias. En esencia, de las quejas recibidas se pueden deducir dos motivos fundamentales: por un lado, la actual situación de crisis económica ha llevado a las familias a dejar de requerir dicho servicio de atención socioeducativa en los centros privados, y, por otro, la inexistencia de oferta educativa — pública y privada— en su localidad de residencia.

Según un estudio realizado, el pasado año 2020, por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, titulado *El primer ciclo de la Educación Infantil en las CC. AA. a través de la revisión normativa*, es la etapa educativa que más se ha desarrollado en términos de tasa de escolarización, al haberse duplicado en la última década. Sin embargo, es también la que registra una mayor disparidad territorial, que se refleja tanto en las tasas de cobertura como en el equilibrio entre las redes pública y privada y en la diversidad de agentes que garantizan esta oferta educativa. Eso hace preciso dar continuidad a las políticas de promoción de la oferta pública, teniendo en cuenta sus condicionantes sociales, culturales y económicos, para asegurar que el acceso a estas enseñanzas no se vea condicionado por la situación económica de las familias y poder hacer efectivo así el derecho a la educación en la primera infancia en igualdad de oportunidades.

Por otra parte, la tasa de escolaridad es un parámetro que permite valorar las posibilidades de conciliación de los progenitores, ya que un niño no escolarizado en estas edades requiere de cuidados que le debe dispensar algún familiar, que habitualmente es la madre. Por ello, en el contexto de un modelo de mercado de trabajo igualitario por razón de género y en estos difíciles momentos, en los que muchas familias atraviesan por serias dificultades económicas y laborales, resulta imprescindible para facilitar la incorporación de los padres a la vida laboral que las administraciones implicadas asuman el compromiso de ampliar la oferta pública de estos servicios educativos para avanzar en la conciliación de la vida laboral y familiar, especialmente en

las zonas rurales en las que el sistema público tiene un mayor peso que el privado debido al retraimiento de la oferta privada.

La LOMLOE configura las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración entre las administraciones educativas y las corporaciones locales en la planificación e implementación de la política educativa como uno de los principios básicos que inspiran el sistema educativo español (artículo 1.p). También refuerza de forma explícita la necesidad de ampliar la oferta en el primer ciclo, al imponer sobre ambas administraciones el deber de incrementar progresivamente la oferta de plazas públicas, con el fin de atender todas las solicitudes de escolarización de cero a tres años, debiendo a tal fin determinar las condiciones en las que podrán establecerse convenios entre ellas y con otras entidades públicas o privadas sin fines de lucro (artículo 15.1).

El Defensor del Pueblo, dada la trascendencia del asunto para muchas familias afectadas por la falta de plazas escolares en sus municipios de residencia, considera imprescindible en defensa de la escuela pública que, una vez delimitado el marco competencial en materia de educación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, las distintas administraciones coordinen sus actuaciones, en sus respectivos ámbitos de competencias, para lograr una mayor eficacia de los recursos destinados a la educación y contribuir a los fines establecidos en la Ley Orgánica de Educación.

Partiendo de este marco normativo, se han llevado a cabo diversas actuaciones, entre las que cabe citar las realizadas ante la Consejería de Educación del Principado de Asturias y las corporaciones locales de los concejos de Llanes y Ribadedeva. Se les ha recomendado que adopten iniciativas dirigidas a atender la demanda de plazas públicas de 0 a 3 años en el marco de los convenios de colaboración para el desarrollo del Plan de ordenación de escuelas del primer ciclo de Educación Infantil, atendiendo con ello a las líneas de actuación que sobre las Administraciones Públicas imponen los preceptos legales a los que se ha hecho referencia. Dichas actuaciones se encuentran todavía en curso cuando se redacta este informe.

### ***Insuficiente oferta de plazas de formación profesional en centros públicos***

Los desajustes entre los ciclos formativos ofertados, las necesidades del mercado laboral y las plazas disponibles para realizar estos estudios son un problema estructural cuya única solución posible es una adecuada planificación de la oferta pública que permita dar respuesta a una demanda que en las últimas décadas ha ido aumentando de forma considerable. Entre otras razones, por la alta tasa de paro juvenil existente en España, que hace que muchos jóvenes vuelvan al sistema educativo para lograr una formación postobligatoria que permita su inserción laboral.

El Defensor del Pueblo, desde hace años, viene realizando actuaciones ante las quejas de los ciudadanos que trasladan su preocupación ante la insuficiente oferta de puestos escolares de formación profesional en centros sostenidos con fondos públicos. Si bien es cierto que se ha producido un aumento del número total de plazas ofertadas en los últimos cursos académicos, este incremento no ha sido suficiente para atender la creciente demanda existente. Eso aumenta el riesgo de abandono del sistema educativo y así de exclusión social, cuando no pueden realizar estos estudios en el sector privado por falta de becas y ayudas.

Este asunto merece toda la atención de esta institución. Por ello, en el mes de septiembre, tras conocer los datos publicados en diferentes medios de comunicación sobre el número de alumnos no admitidos en estas enseñanzas profesionales, se inició de oficio una actuación ante la Generalitat de Cataluña y la Comunidad de Madrid, al objeto de poder disponer de datos oficiales sobre los resultados del proceso de admisión de alumnos en ciclos formativos, y conocer las previsiones realizadas para adecuar a corto y medio plazo la oferta de plazas de formación profesional —presencial y a distancia— a esta creciente demanda. También de conocer el alcance del sistema de becas para el estudio de formación profesional en centros privados autorizados.

La Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid manifestó en su informe que en los últimos cuatro años se ha incrementado de forma sostenida y significativa el número de plazas formativas en centros públicos. En cuanto al sistema de becas para el estudio de formación profesional en la modalidad presencial en centros privados autorizados o de titularidad de otra Administración, señaló que el importe total destinado en la convocatoria correspondiente al curso 2021-2022 ha sido de 18.500.000 euros.

El Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña, por su parte, señaló que este incremento de las preinscripciones ha sido una situación inusual no prevista, motivada por un aumento de solicitudes del alumnado mayor de veinte años en el curso 2021-2022, que ha llevado a la creación de nuevas plazas y a desarrollar, paralelamente, actuaciones en coordinación con el Servicio de Ocupación de Cataluña para la oferta de certificados de profesionalidad, así como con el Instituto Abierto de Cataluña para detectar necesidades no cubiertas de colectivos singulares en ciclos formativos de alta demanda. Todo ello, además de orientar a las personas en las posibilidades de estudios de su interés a través de un canal de atención individual.

Ambas administraciones coinciden en que, tradicionalmente, hay ciclos formativos muy demandados, pero con menor índice de inserción laboral, contrariamente a lo que ocurre en otros ciclos, sobre todo del sector industrial, con un alto grado de inserción laboral donde quedan plazas vacantes. Eso exige revisar periódicamente la oferta

educativa de formación profesional, atendiendo básicamente a criterios y variables tanto de demanda como de inserción laboral y características de los centros educativos.

Según las previsiones del último informe Datos y cifras del curso escolar 2020-2021, del Ministerio de Educación y Formación Profesional, este tipo de enseñanzas vuelven a ser las que más crecen respecto al año anterior. Esta tendencia al alza, que se consolida desde hace años en España, debe llevar a las administraciones educativas a reforzar, modernizar y flexibilizar las enseñanzas de formación profesional y aumentar la oferta, tanto de ciclos formativos como del número de plazas en aquellas familias profesionales con mayor demanda y proyección laboral.

La formación profesional es clave para reducir el abandono escolar y mejorar la empleabilidad de los jóvenes en un mercado laboral transformado por la crisis sanitaria al ofrecer opciones más variadas tanto de formación como de empleo, como así lo afirman la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en estudios recientes sobre el futuro del trabajo y la educación tras la pandemia.

### ***Requisitos de admisión de los alumnos de formación profesional***

Esta institución, en el año 2014, dirigió una Recomendación al departamento ministerial en la que se instaba la realización de las actuaciones precisas para la obtención de un acuerdo entre todas las administraciones educativas, dirigido a que no se establezcan condiciones o requisitos que impidan el acceso de los ciudadanos a la formación profesional en comunidades autónomas distintas a aquellas en las que estén formalmente radicados y hayan cursado sus estudios previos. Según lo manifestado por la Secretaría de Estado de Educación, del Ministerio de Educación y Formación Profesional, que aceptó la Recomendación, la cuestión fue examinada por el Comité Técnico de Formación Profesional de la Conferencia Sectorial en 2016, al objeto de buscar fórmulas que no incluyeran requisitos excluyentes para la admisión del alumnado procedente de comunidades autónomas distintas de las convocantes.

Sin embargo, las quejas recibidas en estos últimos años han llevado a esta institución a iniciar nuevamente actuaciones ante el ministerio, en atención a lo establecido en la vigente Ley Orgánica de Educación, que impone sobre el Estado la obligación de promover acciones destinadas a favorecer que todos los alumnos puedan elegir las opciones educativas que deseen, con independencia de su lugar de residencia, de acuerdo con los requisitos académicos establecidos en cada caso. Corresponden a las administraciones educativas, en aplicación del principio de colaboración, facilitar el acceso a enseñanzas de oferta escasa y a centros de zonas limítrofes a los alumnos que

no tuvieran esa oferta educativa en centros próximos o de su misma comunidad autónoma (artículo 11).

En su último informe, recibido en el mes de junio de 2021, la Secretaría General de Formación Profesional concluyó que en el texto del anteproyecto de ley orgánica de ordenación e integración de la Formación Profesional se incluirán disposiciones que aseguren el acceso en condiciones de igualdad, y en cualquier parte del Estado, a los ciudadanos que cumplan los requisitos de acceso a todas las ofertas de formación profesional.

### ***Acreditación de la monoparentalidad en los procesos de admisión***

En el informe correspondiente al pasado ejercicio 2020, ya se hizo alusión a la necesidad de introducir modificaciones en las normas configuradoras del proceso de admisión de alumnos en centros educativos públicos que favorezcan la baremación de las familias monoparentales (en gran medida, mujeres con hijos menores de edad a su cargo) para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, de forma acorde con el principio constitucional de protección a la familia.

Sobre este particular, esta institución valora positivamente que muchas administraciones —autonómicas y municipales— hayan baremado la condición de familia monoparental otorgando la misma puntuación que a las familias numerosas. Ello supone reconocer la nueva realidad social de muchas familias españolas y las necesidades que presentan. Sin embargo, en aquellas comunidades autónomas en las que no existe normativa con rango legal al respecto, se advierte que la forma de acreditación establecida puede, en ciertos supuestos, dificultar la buscada finalidad de contribuir con una mayor puntuación a las familias monoparentales, al excluir aquellas realidades familiares que resultan equiparables, aunque formalmente no lo sean, y concurrir circunstancias específicas que las hacen igualmente acreedoras de protección.

Cabe citar como ejemplo la queja presentada por la madre de cinco hijos menores de edad que convivían y dependían económicamente de ella. Su situación laboral y económica era bastante precaria, al no tener trabajo estable ni recibir ningún tipo de pensión alimenticia del padre, que desde hacía tiempo no convivía en el domicilio familiar ni atendía sus obligaciones económicas y parentales. En este caso, la Concejalía del Área de Educación del Ayuntamiento de Cartagena (Murcia) denegó la admisión del menor en la escuela infantil, al no constar en la solicitud la firma del padre y no acreditar, mediante resolución judicial, que el progenitor haya sido privado de la patria potestad.

En el curso de la tramitación de esta queja, el Defensor del Pueblo recomendó la revisión de las bases reguladoras del procedimiento de admisión de alumnos en el primer ciclo de Educación Infantil, para posibilitar la asimilación a la situación legal de

monoparentalidad de aquellos supuestos en que se acredite esta situación de hecho. También sugirió también la revisión del expediente de escolarización del alumno teniendo en cuenta el interés superior del menor, sobre la base de la información facilitada por los servicios sociales de dicha Administración local, que actualmente asiste a la familia. El Ayuntamiento de Cartagena, por el momento, no ha manifestado si acepta o no la Recomendación y la Sugerencia formuladas.

El Defensor del Pueblo, sin cuestionar la necesidad de garantizar los derechos inherentes a la patria potestad de ambos progenitores en los procesos de escolarización, considera que, mientras no se haya regulado legalmente el procedimiento de reconocimiento y expedición del título de familia monoparental, los servicios de escolarización deberían disponer de cierto margen de discrecionalidad para valorar con la documentación justificativa aportada la situación de hecho alegada en la solicitud cuando resulte acreditada una situación especial de desamparo y desprotección por haber sufrido el abandono por parte del otro progenitor. Resultó determinante, a estos efectos, que se tratara de una unidad familiar constituida por uno solo de los progenitores y que los hijos dependieran económicamente del progenitor con el cual convivían.

#### Protocolos de actuación frente a la pandemia por covid-19 [7.1.2]

Tanto la experiencia de la «escuela confinada» como el desarrollo de los cursos posteriores han contribuido a la toma de conciencia sobre los problemas a solventar por la pandemia, y ello puede permitir a las administraciones educativas intentar acometer los planes de actuación para afrontar estos retos y mejorar el sistema educativo, tanto para garantizar una educación de calidad como para estar preparados ante la eventualidad de nuevas situaciones de crisis que puedan acontecer en el futuro.

Un año después, la situación es todavía de enorme incertidumbre y la preocupación de las familias se ha plasmado en las quejas recibidas por esta institución sobre diferentes aspectos relacionados con la gestión de la crisis sanitaria en el ámbito educativo.

#### **Sistemas de ventilación en los centros educativos**

Entre las manifestaciones de preocupación expresadas por las familias durante el primer trimestre del presente curso académico, resultan destacables las que solicitaban mayores medidas preventivas que garanticen la máxima salubridad y calidad del aire en las aulas para reducir al máximo la exposición al virus, ante la imposibilidad de que pueda mantenerse, por falta de espacio en las aulas, la distancia de seguridad de 1,2

metros recomendada por las autoridades sanitarias, al no reducirse la ratio de alumnos como en el pasado curso escolar. Al respecto, ponían de manifiesto la necesidad de exigir en todos los centros educativos el uso de filtros o purificadores de aire (dotados con filtros HEPA) cuando no fuera posible conseguir una adecuada ventilación natural o mecánica, y la utilización de equipos medidores de CO<sub>2</sub>.

Esta circunstancia ha llevado, incluso, a algunos ciudadanos a plantear la conveniencia de que se permita a las familias optar libremente por la educación no presencial para reducir la ratio de alumnos.

El Defensor del Pueblo comparte esta necesidad de que se proporcionen todos los medios de protección adecuados a los alumnos y demás miembros de la comunidad educativa, y en particular que se adopte dicha medida explícitamente recomendada en la guía de Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a covid-19 para centros educativos en el curso 2021-2022, de la Comisión de Salud Pública, cuando existan dudas razonables sobre la posibilidad o la eficacia de la ventilación. Hasta donde ha podido conocer esta institución, muchas administraciones autonómicas y locales han decidido dotar a los centros educativos de estos medidores de CO<sub>2</sub> y purificadores, como medidas preventivas adicionales a la ventilación natural de las aulas y a la utilización de mascarillas de manera permanente por el alumnado.

En otros casos, los promoventes manifestaban que los alumnos permanecían toda la jornada con temperaturas que en muchos casos no alcanzaban los 17 grados y corrientes de aire continuas para asegurar una adecuada ventilación, lo que estaba provocando problemas de salud en el alumnado y con ello su inasistencia a clase.

Sin duda, la reducción del riesgo de contagio se consigue a través de una combinación de medidas de protección que reduzcan al máximo la emisión-exposición al virus, siendo una adecuada ventilación un instrumento eficaz en cualquier estrategia de lucha contra la covid-19, pero como ya se advirtió en el último informe anual, es necesario facilitar a los centros educativos las debidas instrucciones y medios para maximizar el confort térmico, especialmente en épocas de frío, sin sacrificar la seguridad.

### ***Uso obligatorio de mascarillas durante la jornada escolar***

A medida que avanzaba el curso escolar, otras de las quejas recibidas se centraron en el uso obligatorio de la mascarilla por los alumnos de educación infantil y primaria en los recreos y en las actividades físicas al aire libre, una medida mantenida en este nuevo curso que algunas familias consideraron excesiva en la nueva situación.

A juicio de esta institución, puede entenderse justificada como medida organizativa de minimización de riesgos frente a la covid-19, y así lo manifestaron a los

promoventes, habida cuenta de que la dificultad para evitar las interacciones entre los alumnos y con otras personas ajenas a su grupo aumenta considerablemente durante los recreos y en la práctica de cualquier tipo de actividad físico-deportiva.

Por la tramitación de diversas quejas esta institución tuvo conocimiento de la inquietud expresada por aquellas familias a las que el centro docente denegó el acceso de su hijo a clase por no considerar debidamente justificada la exención del uso de la mascarilla por razones de salud con los informes médicos aportados. En estos casos, se llevaron a cabo actuaciones, todavía en curso, al manifestar los progenitores que sus hijos no estaban recibiendo ningún tipo de atención educativa, mientras se resuelve la reclamación presentada ante la Administración educativa.

La importancia de resolver con celeridad las reclamaciones y recursos en esta materia derivan no solo de una obligación legal de la Administración, sino de la trascendencia de los intereses en juego.

### ***Situaciones de absentismo escolar de alumnos vulnerables a la covid-19***

Desde el pasado curso escolar, el Defensor del Pueblo ha mostrado su preocupación por el impacto que la suspensión de la actividad docente presencial ocasiona en el alumnado que por circunstancias personales, familiares o sociales no puede asistir a clases presenciales. Ha hecho un especial seguimiento de los procedimientos articulados por las comunidades autónomas para la aprobación de la enseñanza no presencial, así como de la atención educativa prestada al alumnado vulnerable a la covid-19, o que convive con personas vulnerables a ella.

A raíz de la actuación de oficio realizada en el pasado curso escolar por esta institución, pudo comprobarse que todas las administraciones educativas habían establecido los criterios y procedimientos a seguir ante las situaciones de absentismo escolar derivadas de la crisis sanitaria, que se tradujeron en las correspondientes instrucciones a los centros educativos. Sin embargo, se pudo constatar en algunas de las actuaciones realizadas que, en aquellos casos en los que la autoridad educativa no consideró justificado el informe médico aportado para eximirle de su deber de asistencia a clases presenciales, las familias se vieron inmersas en un lento proceso sin las debidas garantías procedimentales, durante el cual sus hijos no recibieron ninguna atención educativa y, en algunos casos, no fueron evaluados, lo que motivó que tuvieran que repetir curso. Asimismo, fueron varios los supuestos en los que no se tuvo constancia de que los expedientes de absentismo hubiesen sido remitidos a la fiscalía para su valoración, como es preceptivo.

Ante estas disfunciones en la gestión del absentismo escolar y la amplia casuística que presentaba el alumnado que no asistía a sus centros educativos por

causas relacionadas con la covid-19, se dio trasladado a las autoridades educativas de la necesidad de resolver las solicitudes presentadas con la máxima celeridad y siguiendo los criterios fijados por la Unidad Especializada de Menores de la Fiscalía General del Estado (septiembre 2020), de manera que se pondere individualmente la situación concreta de los alumnos afectados y sus respectivas familias, tomando en consideración los riesgos sanitarios presentes en el ámbito escolar y familiar, primando siempre el interés del menor y su derecho a la educación.

#### Educación inclusiva de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo [7.1.3]

Como ya se ha venido manifestando en sucesivos informes anuales, el compromiso con la inclusión educativa y la equidad son fundamentales para alcanzar una educación de calidad sostenible. Para ello, es necesaria una evaluación en profundidad de las estructuras y los recursos para la atención a la diversidad.

En este ámbito, el Defensor del Pueblo en sus resoluciones viene incidiendo en la necesidad de que la actuación seguida por las administraciones educativas se acomode al mandato legal contenido en el artículo 74.2 de la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, según el cual la identificación y valoración de las necesidades educativas del alumnado debe realizarse lo más tempranamente posible para que, a partir del informe técnico resultante, se proporcionen los recursos y medidas que necesita, teniendo siempre en cuenta el interés superior del menor y la voluntad de las familias, que han de ser preceptivamente oídas e informadas en los procedimientos establecidos por las administraciones educativas para resolver las discrepancias que puedan surgir sobre la modalidad de escolarización.

En este ejercicio no cabe apreciar variaciones respecto de la tipología de las quejas recibidas que, como en años anteriores, aluden a la falta de apoyos singularizados y adaptados a las necesidades educativas del alumnado que hagan posible su formación efectiva, así como a las limitaciones impuestas a su derecho a la libre elección de centro por la falta de estos recursos en los centros solicitados en primera opción, especialmente en las etapas y enseñanzas no obligatorias.

Asimismo, se sigue observando que una deficiente comunicación entre las familias y los docentes repercute en el alumnado, principal perjudicado por esta falta de entendimiento. Por ello, es preciso subrayar que la información y sensibilización sobre las iniciativas y medidas educativas adoptadas por parte de los centros docentes debe ser una de las claves para paliar la normal preocupación de las familias sobre el proceso evolutivo de sus hijos y lograr, en un clima de confianza, la máxima colaboración e interacción con los agentes educativos.

### ***Recursos personales para el alumnado con necesidades educativas especiales***

Aunque cabe destacar algunos avances significativos respecto de ejercicios anteriores, en relación con la dotación de recursos personales para la atención educativa del alumnado con necesidades educativas especiales, se siguen constatando ciertas disfunciones que no pueden considerarse ajustadas a las prescripciones de la vigente Ley Orgánica de Educación. Buen ejemplo de ello son las quejas concernientes a la demora en la cobertura de vacantes y sustituciones del personal —docente y no docente— dotado para la atención educativa del alumnado con necesidades educativas especiales.

En estos casos, aun siendo consciente de que la dilación de estos procedimientos puede estar motivada por múltiples causas, algunas de ellas imprevisibles o ajenas a la propia Administración, esta institución viene formulando resoluciones para que se adopten las iniciativas necesarias para simplificar el procedimiento establecido. Se trata de garantizar la cobertura inmediata de las vacantes o sustituciones del personal no docente de los centros educativos, especialmente de aquellos que escolarizan alumnos de necesidades educativas especiales, dadas las características de los diferentes puestos a cubrir y la necesidad de garantizar durante toda la jornada escolar la atención personalizada que estos alumnos requieren.

Con este objeto, se han formulado Recomendaciones en el presente ejercicio a la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía y a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid, que han sido aceptadas.

### ***Inclusión educativa en las actividades extraescolares y servicios complementarios***

Los objetivos principales de la inclusión educativa son conseguir que todos los alumnos mejoren sus aprendizajes de acuerdo con sus posibilidades y puedan participar en actividades compartidas. Pero estos objetivos no pueden centrarse exclusivamente en el aprendizaje a través de las tareas en el aula, pues existen otro tipo de actividades en el ámbito escolar, que pueden llegar a tener un papel importante en su educación en cuanto que favorecen la convivencia de los alumnos con más dificultades.

Sobre este aspecto interesa recordar que la Convención de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad contempla el derecho de esas personas a participar en la vida cultural y en las actividades recreativas, exigiendo a los Estados parte que garanticen su ejercicio, adoptando, entre otras, medidas para «asegurar que los niños y las niñas con discapacidad tengan igual acceso con los demás niños y niñas a la participación en actividades lúdicas, recreativas, de esparcimiento y deportivas, incluidas las que se realicen dentro del sistema escolar» (artículo 30.5.b).

Las situaciones planteadas ante el Defensor del Pueblo afectan a alumnos de necesidades educativas especiales, en su mayoría alumnado TEA (trastorno del espectro autista), que no pueden asistir a los servicios de desayunos escolares o actividades extraescolares, gestionados por las asociaciones de madres y padres de alumnos o por las corporaciones locales a través de empresas privadas, porque estas no disponen de profesionales cualificados para atenderlos.

La falta de personal cualificado para atender a este alumnado en los diferentes servicios complementarios y actividades extraescolares ofertados por el centro, independientemente de quién asuma su gestión directa, ha de entenderse como discriminatoria en los términos señalados, salvo que se acredite que el ajuste solicitado no es razonable por imponer una carga desproporcionada o indebida.

Asumiendo el planteamiento del Defensor del Pueblo, el Ayuntamiento de Madrid ha indicado que, antes del inicio de la tramitación de un nuevo programa de actividades extraescolares municipales, procederá a valorar a nivel distrital las necesidades educativas de los centros, a fin de dimensionar adecuadamente los recursos personales necesarios, de forma que el alumnado con necesidades educativas especiales que requiera de apoyos específicos pueda beneficiarse de la integración en esta actividad garantizando su adecuada atención y su seguridad personal.

### ***Formación Profesional para alumnos con necesidades educativas especiales***

El Defensor del Pueblo ya puso de manifiesto en el informe del año 2019 la necesidad de que se regulase un título de Educación Secundaria Obligatoria específico para alumnos con necesidades educativas especiales, derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta, que finalicen esta etapa con adaptaciones curriculares significativas, con el objetivo de que puedan cursar posteriormente otras enseñanzas de tipo profesional, con los apoyos y adaptaciones necesarias.

Al respecto, la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional trasladó a esta institución en aquellas fechas la voluntad del nuevo equipo de Gobierno de revertir esta situación, como así ha quedado de manifiesto en la LOMLOE, que recoge la posibilidad de que el alumnado con adaptación curricular significativa pueda promocionar o titular, previsión esta todavía pendiente de desarrollo reglamentario. Hasta entonces, la única opción formativa en la mayoría de los casos para este alumnado es la formación profesional básica, siempre y cuando no tengan más de diecisiete años, al ser esta la edad límite, según lo establecido en el artículo 15 del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica.

No obstante lo anterior, el propio real decreto, en su artículo 18, habilita a las administraciones educativas para poder ofertar estos ciclos a personas que hayan superado los diecisiete años y no estén en posesión de cualquier otro título que acredite la finalización de estudios secundarios completos, a fin de favorecer su empleabilidad.

En el curso de las actuaciones realizadas, ha podido comprobarse no solo que la oferta obligatoria de estos ciclos es insuficiente, sino que algunas comunidades autónomas, en sus convocatorias de admisión, limitan a 18 o 19 años la edad de acceso, una previsión que ha impedido a alumnos con discapacidad que superan esta edad cursar estas enseñanzas a pesar de existir vacantes en los grupos de régimen ordinario.

En consideración de esta institución, la integración social y laboral del alumnado con discapacidad exige ampliar la oferta de las enseñanzas de formación profesional básica para poder atender a alumnos mayores de 17 años, eliminando barreras que impidan el acceso, la permanencia y el aprendizaje, con el fin de garantizar su continuidad en el sistema educativo y la obtención de un título de formación profesional.

### ***Barreras de accesibilidad en los centros educativos***

Los problemas de accesibilidad de los alumnos con discapacidad visual y auditiva se han vuelto a plantear ante esta institución que, al objeto de conocer las previsiones normativas relacionadas con la mejora de la accesibilidad, consideró oportuno llevar a cabo una actuación informativa ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En su respuesta, la Secretaría de Estado de Educación informó sobre la labor normativa que se está realizando para mejorar y armonizar las condiciones básicas de inclusión y equidad en la educación, así como de igualdad y de no discriminación por razón de discapacidad, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la LOE (actualmente en fase de desarrollo reglamentario), que incorpora modificaciones significativas en materia de garantías para la inclusión y la no discriminación de personas con discapacidad en el sistema educativo.

En lo que respecta a la mejora de la accesibilidad de los entornos virtuales y los materiales educativos digitales para los alumnos con discapacidad visual, la secretaria de Estado puntualizó que corresponde a los centros educativos la elección de los materiales de enseñanza con la supervisión de las administraciones educativas, a las que corresponde asegurar su adecuación a las concretas necesidades del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo. Y relacionó prolijamente las diferentes iniciativas impulsadas para avanzar en la accesibilidad de las herramientas digitales, entre las que destaca la estrecha colaboración de la Fundación ONCE, que, con carácter general, cubre las necesidades de este alumnado.

En relación con el alumnado con discapacidad auditiva, el ministerio señalaba que el artículo 75 modificado por la LOMLOE, con objeto de reforzar la inclusión educativa del alumnado con discapacidad auditiva, prevé la posibilidad de que las administraciones educativas puedan incorporar a su oferta las lenguas de signos españolas. Por tanto, corresponde a esas administraciones autonómicas hacer efectiva la incorporación del lenguaje de signos a la oferta educativa, así como garantizar los apoyos necesarios para que el alumnado con discapacidad, incluida la discapacidad auditiva, pueda alcanzar los objetivos educativos en condiciones de igualdad.

Según ha podido conocer esta institución, en esta misma línea se prepara el reglamento que desarrollará el uso de la Lengua de Signos Española, en el que se prevén medidas para promocionar esa formación, así como los apoyos para cualquier tipo de ayuda técnica que contribuya a la eliminación de las barreras de comunicación para la integración social de las personas sordas con discapacidad auditiva o sordociegas.

#### Atención sanitaria de alumnos con problemas de salud en el ámbito escolar [7.1.4]

Por afectar también a derechos fundamentales, el Defensor del Pueblo quiere expresar una vez más la preocupación por garantizar que las necesidades de salud y sanitarias de los menores sean debidamente atendidas dentro del ámbito escolar por profesionales del sector sanitario. Hasta el momento, la intervención sanitaria dentro del centro educativo no parece que haya tenido una respuesta satisfactoria por parte de las administraciones implicadas.

Esta situación viene siendo abordada en sucesivos informes anuales al objeto de que se adopten las medidas necesarias para que el alumnado reciba la asistencia sanitaria que precisa, especialmente para que los alumnos con patologías diagnosticadas tengan garantizado el seguimiento que necesitan durante toda la jornada escolar. La incorporación a los centros educativos de personal sanitario, la adscripción a centros de salud próximos y protocolos de actuación y coordinación pueden ser medidas que contribuyan a este objetivo.

El examen de las quejas recibidas lleva a plantear, asimismo, la necesidad de potenciar el conocimiento de los protocolos de actuación ante determinadas situaciones médico-sanitarias por parte del personal de los centros educativos. En especial, en aquellos en los que exista alumnado con necesidades educativas especiales, a fin de evitar su exclusión en cualquier contexto escolar, mediante la debida previsión y planificación de las actividades —escolares y extraescolares—, por parte de los responsables de los centros educativos.

### Construcción y mantenimiento de edificios escolares [7.1.5]

La carencia de infraestructuras escolares en áreas o zonas con creciente demanda de escolarización y los problemas relativos a las obras de nueva construcción, mejora y conservación de centros escolares, se abordan en todos los informes anuales, en los que se insiste en la necesidad de que se refuercen los mecanismos de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas competentes, para lograr que se dote a las ciudades de las infraestructuras escolares necesarias para atender las necesidades de escolarización existentes y garantizar un servicio educativo de calidad.

#### ***Demora en la construcción de nuevos centros escolares***

La demora en la construcción de nuevos centros educativos lleva a las administraciones educativas a contemplar la solución de escolarizar al alumnado en un aula prefabricado, o bien en las propias instalaciones de otros centros, unas soluciones que suscitan el comprensible rechazo de las familias. Según los datos recabados en el presente ejercicio, no se trata de un número muy elevado, pero resulta criticable su perpetuación en el tiempo, puesto que esta solución solo puede entenderse justificada para resolver provisionalmente problemas de escolarización inmediata.

A título de ejemplo, cabe citar las aulas modulares instaladas hace diez años en el barrio de Guaza para acoger a los alumnos de educación secundaria obligatoria de la localidad de Arona (Tenerife), a pesar de estar prevista la puesta en funcionamiento del nuevo instituto para enero de 2020. Según la información facilitada por la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, diversas incidencias en el expediente de contratación, unido a ciertas deficiencias sobrevenidas en el proyecto, han retrasado la terminación de las obras de construcción hasta junio de 2022.

#### ***Mantenimiento de instalaciones escolares***

Los edificios e instalaciones de uso educativo deben satisfacer los requisitos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad como requisitos básicos de la edificación, en el proyecto, durante la construcción, en el mantenimiento, en la conservación y en todas las intervenciones que se realicen en ellos, conforme a lo dispuesto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, para cumplir adecuadamente con la función para la que se construyeron.

Aunque la legislación vigente no deja lugar a dudas acerca de que la obligación de conservación y mantenimiento de las instalaciones escolares de los centros de titularidad municipal corresponde a los ayuntamientos, las discrepancias entre estos y la

Administración educativa, a la hora de dirimir la responsabilidad sobre el tipo de actuaciones a realizar, agravan los problemas de deficiencias de las infraestructuras de los centros docentes. En muchos casos, ello deriva en la falta de intervenciones necesarias, tanto para acometer obras o reparaciones menores de conservación como aquellas de carácter preventivo que eviten el progresivo deterioro.

Como muestra, se traen a colación las obras de restauración de los daños que, en noviembre de 2017, provocó un incendio en un colegio público de Andalucía, de titularidad municipal. Después de cuatro años, esas obras serán ejecutadas por la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía, aunque, a su juicio, debieron ser acometidas por el Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz), que ha declinado realizar tal actuación, alegando que se trataba de una obra nueva y no de mantenimiento.

Un problema similar es el que trasladan los padres de alumnos de un centro público de Madrid. En este caso, la prolongada tramitación efectuada hizo necesario formular una Sugerencia a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid, para que estableciese los contactos necesarios con el Ayuntamiento de Madrid, al objeto de impulsar de manera conjunta la ejecución de las obras de construcción del gimnasio y de mantenimiento de las pistas deportivas demandadas por la comunidad educativa desde 2018. Dicha Sugerencia ha sido aceptada por la consejería, que ha comenzado con los trámites para la contratación de las obras de reparación de las pistas deportivas.

#### [Servicios de comedor y transporte escolar \[7.1.6\]](#)

Se ha observado en 2021 una tendencia al aumento del número de quejas sobre los servicios complementarios de comedor y transporte escolar. En concreto, sobre el acceso a las ayudas individualizadas destinadas a compensar el coste de estos servicios, que han pasado a ser un instrumento esencial para la conciliación familiar y laboral y una medida de apoyo social para las familias en situaciones de necesidad.

#### ***Ayudas individualizadas de comedor escolar***

Debido a la pandemia sanitaria, han llegado al Defensor del Pueblo un número notable de quejas relacionadas con el servicio de comedor escolar, en unos casos por la falta de cobertura de las ayudas, al rebajarse el umbral de renta familiar exigido por las administraciones convocantes, y, en otros, por el incremento del precio del comedor escolar o por la supresión de dicho servicio.

Si se revisan las estadísticas oficiales, se puede comprobar que las dificultades económicas de muchos hogares españoles siguen estando en cifras alarmantes. Este incremento de necesidades aumenta, por tanto, la importancia de la política de becas y ayudas como garantía del derecho a la educación en igualdad de oportunidades. Si bien es cierto que todas las comunidades autónomas tienen establecidos sus propios mecanismos públicos para garantizar la cobertura, total o parcial, del coste de los servicios de comedor escolar no obligatorio, estas convocatorias de ayudas cuentan a menudo con una dotación muy limitada, y son muchos los solicitantes que no cumplen con los requisitos económicos establecidos, al fijarse unos umbrales de ingresos excesivamente restrictivos.

El Defensor del Pueblo considera que, en la actual coyuntura, las administraciones educativas deben ser especialmente sensibles en esta materia, y tener presente que las condiciones socioeconómicas por las que atraviesan muchas familias exigen un esfuerzo suplementario para asegurar que la cuota del comedor escolar sea lo más ajustada posible, a fin de asegurar la accesibilidad económica a este servicio complementario, al tratarse de alumnos en edad de escolarización obligatoria.

Asimismo, para compensar las desigualdades de acceso, resulta necesario ponderar la cobertura real de las becas de comedor escolar no obligatoria, con el fin de introducir mejoras que garanticen la accesibilidad al sistema de becas y ayudas públicas a las familias con una situación socioeconómica precaria. Es una obligación legal que compete a los poderes públicos y que se convierte, además, en una exigencia social en tiempos de crisis económica.

### ***Régimen alimentario saludable en el ámbito educativo***

Cabe destacar las quejas de aquellas familias que expresan su inquietud sobre la necesidad de prevenir la obesidad infantil con una alimentación saludable. En relación con este problema, cuestionan la gestión realizada por el centro educativo y las empresas encargadas de los desayunos y el comedor escolar.

El preámbulo de la LOMLOE señala que el bienestar nutricional de los niños y niñas en las escuelas debe tener una importancia capital y sentar los cimientos para su bienestar. Es un objetivo congruente con la recomendación formulada en 2004, en el marco de la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud, por la que la OMS instó a los gobiernos a que adoptaran políticas que apoyen un régimen alimentario saludable en las escuelas.

La etapa escolar constituye un período estable de crecimiento y desarrollo físico e intelectual en el que una alimentación saludable es la base de una correcta educación nutricional, pues es donde empiezan a asentarse los hábitos alimentarios que se harán

resistentes a cambios en la edad adulta. Ahora bien, educar a escolares en la adquisición de buenos hábitos alimentarios requiere trabajar desde varios ámbitos, tanto en la familia como en el comedor escolar, por ser este un marco idóneo donde poner en práctica los conocimientos aprendidos y desechar aquellas conductas erróneas sobre alimentación.

Cabe concluir que probablemente sea necesario concretar las obligaciones que las administraciones educativas deberían asumir en cumplimiento de la garantía constitucional del derecho a la educación y a la protección de la infancia, para promover la salud, el bienestar y la seguridad del alumnado y ajustar así su actuación a los principios recogidos en la vigente Ley Orgánica de Educación, y en la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, que en su artículo 40 contempla una serie de medidas especiales dirigidas al ámbito escolar.

### ***Servicio de transporte escolar en el ámbito rural***

El artículo 82 de la LOE exige expresamente prestar una especial atención a los centros educativos en el ámbito rural, considerando las peculiaridades de su entorno educativo y la necesidad de favorecer la permanencia en el sistema educativo del alumnado de las zonas rurales más allá de la enseñanza básica, así como impulsar el incremento de la escolarización del alumnado de zona rural en las enseñanzas postobligatorias.

La igualdad de oportunidades, en el ámbito rural, que pretende salvaguardar el legislador, obliga a la Administración educativa a garantizar la gratuidad de los servicios de transporte escolar a todos aquellos alumnos de enseñanza básica que no dispongan de oferta educativa en su localidad de residencia. En líneas generales, las administraciones educativas ofrecen ayudas individuales de desplazamiento para los casos en que el transporte del alumno no sea posible mediante el servicio escolar discrecional ni el regular de viajeros. Sin embargo, esta solución no siempre es bien recibida por las familias. En unos casos, porque consideran insuficiente su cuantía y, en otros, porque discrepan de la planificación de las rutas de transporte escolar o de la ubicación de las paradas.

A juicio de esta institución, salvo en aquellos casos en los que resulte justificado que un eventual desvío supondría un trayecto de mayor duración o un mayor riesgo para todos los usuarios considerando la localización y características del lugar donde se localiza la parada, y las dimensiones del vehículo utilizado, en la planificación de las rutas de transporte escolar debería ser determinante, no el mayor o menor número de alumnos afectados, sino sus posibilidades reales de desplazamiento. Porque la posible percepción de una ayuda individualizada no garantizaría, en todos los casos, que pudieran desplazarse al centro docente si no disponen de un servicio regular de

transporte público entre las localidades en cuestión. O los padres no pueden hacerse cargo del transporte diario de sus hijos, ya sea porque no disponen de vehículo propio o por incompatibilidad con sus obligaciones laborales.

Sobre esta consideración se han llevado a cabo diferentes actuaciones, entre las que cabe mencionar la Sugerencia formulada a la Consejería de Educación del Principado de Asturias, para que valorase, en interés superior del menor, la posibilidad de autorizar la parada del servicio de transporte escolar en la localidad de Villanueva para aquellos alumnos de secundaria que lo necesiten, o bien que se les garantice el cobro de la totalidad del gasto del desplazamiento en taxi desde su domicilio, mientras no dispongan de medios de transporte público. Dicha Sugerencia ha sido aceptada, y en cumplimiento de la misma se ha procedido a la puesta en marcha de una nueva ruta de transporte escolar que recoge a los alumnos en la citada localidad.

En relación con este mismo servicio, son muchas las familias y asociaciones de padres de diferentes comunidades autónomas que, como en años anteriores, se han dirigido al Defensor del Pueblo para solicitar que se reconozca como un servicio obligatorio y gratuito para los alumnos de etapas educativas no obligatorias (bachillerato y formación profesional) que no dispongan de este servicio escolar. Sobre todo cuando no tienen ninguna otra opción alternativa, al no disponer de transporte público, en la medida en que contribuye a aumentar la escolarización y a reducir el abandono escolar temprano.

En línea con lo ya manifestado en el informe anterior, el Defensor del Pueblo debe hacer notar que es preciso valorar de forma circunstancial la procedencia de prestar dicho servicio complementario, o la concesión de ayudas al alumnado de zonas rurales, como una de las medidas destinadas a ofrecer a todas las personas la oportunidad de acceder a las enseñanzas de bachillerato o formación profesional que contempla el artículo 69.1 de la Ley de Educación.

#### [Disfunciones relacionadas con diversas cuestiones educativas \[7.1.7\]](#)

##### ***Problemas de higiene corporal de los alumnos de educación infantil***

En el informe del pasado año se dejó constancia de la preocupación que suscitaba la falta de asistencia inmediata a los problemas de higiene corporal de los alumnos de segundo ciclo de educación infantil. Se pueden reiterar las consideraciones realizadas entonces respecto de las resoluciones planteadas por esta institución, en las que se manifestó la convicción de que, en atención al interés superior del menor, procede en todo caso la asistencia inmediata de toda incidencia por falta de control de esfínteres o cualquier otra circunstancia, sin perjuicio de que los progenitores puedan ser avisados. Pero en ningún caso el procedimiento a seguir por el centro educativo puede basarse

exclusivamente en requerir la presencia obligatoria de los padres para solventarla, dejando al menor sin asistencia hasta que acudan al centro.

Al respecto, cabe destacar el desigual tratamiento con que ha sido atendidas por cada Administración educativa las resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo, para resolver este problema planteado por las familias. Los centros de algunas comunidades autónomas disponen de personal de apoyo en las aulas de segundo ciclo de educación infantil, para atender al alumnado en sus actividades diarias de higiene y adquisición de hábitos de control corporal. Pero este apoyo no está previsto de manera generalizada en los centros educativos de otras administraciones autonómicas.

Este es el caso de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía y de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana. Ambas administraciones rechazaron las recomendaciones formuladas el pasado año. Pero la evidente falta de solución del problema ha hecho necesario solicitar un nuevo informe.

La Administración educativa de la Comunitat Valenciana está adoptando diferentes iniciativas, en colaboración con otras consejerías y corporaciones locales. Por lo que respecta a la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía, en el momento del cierre del presente informe se está a la espera de su respuesta.

Con este mismo objeto, se iniciaron actuaciones ante la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, a raíz de las quejas recibidas. En su respuesta, la Administración entiende la situación, pero no concreta qué medidas serán las que deban adoptar, por lo que ha sido necesario proseguir las actuaciones.

### ***Derecho de información y participación de los padres en el ámbito académico***

Esta institución ha mostrado en sucesivos informes anuales la preocupación por preservar el derecho del alumno y de sus padres o tutores, como primeros responsables de la educación de sus hijos, a la obtención de copias de las pruebas y ejercicios que hayan servido de fundamento para la valoración del rendimiento y la atribución de calificaciones, cuya efectividad debe ser garantizada en todo caso, se contemple o no de manera expresa y concreta en las normas vigentes en cada comunidad autónoma. Pues, salvo que exista una justificación objetiva y razonable, se estaría lesionando el legítimo derecho de información y participación de los padres, que reconoce el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, al hacer prevalecer las decisiones adoptadas por los centros educativos en el ámbito de su autonomía.

Desde esta perspectiva, cada año se vienen realizando actuaciones ante las administraciones educativas dirigidas a incorporar en la normativa autonómica el reconocimiento expreso del derecho a la obtención de copias de exámenes en todos los niveles educativos y en cualquier momento del curso académico, muy especialmente cuando son solicitadas en el marco de un procedimiento de revisión de calificaciones finales, puesto que esta información puede ser determinante para poder colaborar en su formación y explicar las calificaciones obtenidas en el proceso de evaluación continua.

Ejemplo de ello es la Recomendación aceptada por la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid, en la que se requería que en todas las enseñanzas y niveles educativos se garantizase la efectividad del derecho a la obtención de copias de exámenes u otros documentos de evaluación, impartiendo instrucciones al respecto y promoviendo la articulación del procedimiento para hacerlo efectivo por parte de los centros docentes.

### ***Convalidación de estudios universitarios con los de formación profesional de grado superior***

El Real Decreto 1618/2011, de 14 de noviembre, sobre reconocimiento de estudios en el ámbito de la Educación Superior, hace referencia en su preámbulo a la dificultad para conseguir ese objetivo, especialmente a la hora de establecer «pasarelas» entre titulaciones relacionadas, sobre todo con las enseñanzas universitarias, debido a la ausencia de un catálogo cerrado de títulos universitarios de grados oficiales.

En el marco de las actuaciones realizadas ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación, en diciembre de 2019, que tuvo su oportuno reflejo en el correspondiente informe anual a las Cortes Generales de ese año, instando la regulación reglamentaria de las convalidaciones que procedan entre los estudios universitarios de grado o equivalentes y los módulos profesionales de los ciclos formativos de grado superior, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible.

En el ejercicio 2021 se ha tenido conocimiento de la aceptación de dicha Recomendación por la Secretaría General de Formación Profesional, que ha iniciado las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la referida disposición adicional, al objeto de poder facilitar la movilidad de todos los estudiantes en el ámbito de la educación superior, no solo de aquellos que cursan estudios de formación profesional LOE y aportan estudios de grado, sino también de aquellos matriculados en ciclos formativos LOGSE y que aportan titulaciones universitarias derivadas de leyes anteriores.

### ***Demora en la resolución de expedientes de convalidación y homologación***

La necesidad de dotar de mayor celeridad a la resolución de los expedientes de convalidación se infiere del Real Decreto 1085/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen convalidaciones de módulos profesionales de los títulos de formación profesional del sistema educativo español y las medidas para su aplicación, y se modifica el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. Así se señala expresamente que, en el caso de las convalidaciones, cuya resolución es competencia del Ministerio de Educación y Formación Profesional, se mantiene un procedimiento que ha impulsado la Administración electrónica, reduciendo las cargas administrativas a fin de agilizar la tramitación y resolución de convalidaciones.

Esta misma norma reglamentaria dispone, en su artículo 5, que se tratarán con preferencia los expedientes presentados desde el inicio del plazo para realizar la matrícula hasta la finalización del mes de octubre de cada curso escolar. Sin embargo, las quejas recibidas ponen de relieve, una vez más, que los expedientes se resuelven en la mayoría de los casos en fechas muy próximas a la evaluación final del alumnado solicitante.

Esta dilación se aviene mal con la finalidad del sistema de convalidaciones de módulos profesionales, con el que básicamente se pretende facilitar al alumnado la consecución de las enseñanzas del ciclo formativo, sin necesidad de repetir aprendizajes ya adquiridos con anterioridad, máxime teniendo en cuenta que, en tanto no haya obtenido la resolución, no estará eximido de la asistencia a clase y de la presentación a las evaluaciones correspondientes. Por ello, se considera necesario un replanteamiento general del actual procedimiento de convalidación, de manera que sea posible obtener una resolución debidamente fundamentada en un plazo de tiempo razonable que no les ocasione perjuicios, a menudo de difícil o imposible reparación.

A partir de estas consideraciones, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación al Ministerio de Educación y Formación Profesional dirigida a agilizar, en beneficio del alumnado, el procedimiento de resolución de convalidaciones de manera que se dicte la resolución en el menor plazo posible. Dicha Recomendación ha sido aceptada en fechas recientes por la Secretaría General de Formación Profesional, que se compromete a conciliar la seguridad jurídica que debe regir la actuación de la Administración Pública con una resolución ágil de los expedientes, maximizando el rendimiento de los recursos disponibles para tal fin.

Asimismo, la demora en la resolución de los expedientes de homologación de títulos y estudios extranjeros de educación no universitaria ha motivado la apertura de actuaciones ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional que, plenamente

consciente de la repercusión que tiene sobre los ciudadanos el retraso en la resolución de expedientes que afectan a situaciones o derechos singulares, ha manifestado estar adoptando todas las medidas posibles para resolver con la mayor urgencia y celeridad los expedientes en el plazo que marca la normativa vigente.

#### Lenguas vehiculares y de aprendizaje en el sistema educativo [7.1.8]

Esta institución sigue recibiendo quejas de ciudadanos que muestran su disconformidad con los proyectos educativos implantados en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de las comunidades autónomas de Valencia, Cataluña e Illes Balears, solicitando que la lengua castellana sea utilizada de forma proporcional y equitativa en todas las etapas de enseñanza obligatoria.

Desde la perspectiva que proporcionan los artículos 14 y 27 de la Constitución, las administraciones educativas deben desarrollar su actividad dentro del marco de referencia de las lenguas vehiculares en la educación, recogido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que determina el deber de garantizar de manera real y efectiva el derecho de los alumnos a recibir enseñanzas en castellano y en las demás lenguas cooficiales, en sus respectivos territorios, de conformidad con la Constitución, los estatutos de autonomía y la normativa aplicable (disposición adicional trigésima octava).

Tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han fijado al respecto unos criterios generales en garantía del derecho a la enseñanza en las dos lenguas oficiales, sentando con ello una doctrina que ha permitido ordenar el sistema educativo. Básicamente, el Alto Tribunal ha manifestado en diversas ocasiones que el carácter cooficial de las lenguas y el principio de normalización lingüística deben comportar que las dos lenguas oficiales sean objeto de enseñanza y que la lengua cooficial propia pueda ser el centro de gravedad del sistema educativo. También ha señalado que las comunidades autónomas tienen atribuida la competencia para determinar la proporción de la enseñanza en lengua castellana y en la lengua cooficial propia de la comunidad autónoma, un criterio de razonabilidad que fue cifrado por el Tribunal Supremo en un mínimo del 25 % para la enseñanza en castellano (SSTS 2548/2014 y 2549/2014). Y en aquellos casos en los que se constate que el proyecto educativo no garantiza una oferta docente razonable, o promueva de algún modo la segregación lingüística, este eventual incumplimiento ha de ser comprobado a través de los cauces constitucionalmente establecidos (artículo 153.c CE), adquiriendo pleno sentido el control de legalidad que viene ejerciendo la jurisdicción ordinaria (SSTC 31/2010 y 14/2018).

En este marco normativo y jurisprudencial, resulta incuestionable para esta institución que al finalizar la enseñanza obligatoria deben conocerse perfectamente las

dos lenguas oficiales, correspondiendo a los centros docentes, dentro del principio de autonomía y del marco general establecido por la Administración educativa autonómica, fijar cómo alcanzar este objetivo y la proporcionalidad de las lenguas vehiculares, si bien esa autonomía pedagógica no le exime del cumplimiento de la ley y de la doctrina de los tribunales sobre el tratamiento de las lenguas vehiculares de enseñanza en sus propuestas curriculares y programaciones didácticas.

### ***Modelo lingüístico en el sistema educativo de Cataluña***

En el presente curso académico, la petición realizada por una familia de la ciudad de Canet de Mar (Barcelona), que solicitaba para su hijo al menos el 25 % del tiempo lectivo escolar en lengua castellana, petición avalada tras la adquisición de firmeza de la Sentencia 8675/2020, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 16 de diciembre de 2021, que ha exigido al Departamento de Educación catalán adoptar las medidas que sean necesarias a los efectos de garantizar que en las enseñanzas del sistema educativo de Cataluña todos los alumnos reciban de manera efectiva e inmediata la enseñanza mediante la utilización vehicular normal de las dos lenguas oficiales, en los porcentajes que se determinen, que no podrán ser inferiores al 25 % en uno y otro caso.

El ejercicio de un derecho legalmente reconocido, y más aún cuando este tiene el respaldo de una sentencia judicial firme, no debiera generar ningún perjuicio a quienes lo insten. Y muy especialmente cuando la situación de presión social y mediática afecta a un menor en su entorno escolar y familiar, por las consecuencias que ello puede tener en su desarrollo y bienestar personal, debiendo las autoridades competentes adoptar las medidas precisas para su protección, en el marco del debido respeto y la protección de la pluralidad lingüística española.

En este caso, esta institución inició de oficio, el 23 de diciembre, una actuación informativa ante el Departamento de Educación de la Generalidad de Cataluña, al objeto de conocer las medidas que se hubieran adoptado por parte de esa Administración para la efectiva protección del menor y su familia, singularmente en el ámbito docente y educativo, así como los términos en los que se hubiera acordado el ejercicio del derecho instado, en aplicación de la legalidad y la jurisprudencia en materia de utilización de lenguas vehiculares en la enseñanza, tanto en este concreto supuesto como en otros similares que se hubieran planteado en su ámbito competencial.

El Departamento de Educación de la Generalidad de Cataluña se limitó a informar de que no tenía constancia de ninguna acción o situación en el entorno educativo que hubiera alterado la convivencia en la comunidad educativa del centro en el que se formalizó la solicitud. Esto contrastaba con las numerosas informaciones publicadas sobre este asunto y resultaba notoriamente insuficiente, pues no daba respuesta ni a lo

demandado sobre los términos en que se hubiera atendido la solicitud ni las medidas acordadas en este caso y en otros similares.

Al propio tiempo y tras la adquisición de firmeza de la Sentencia 8675/2020, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 16 de diciembre de 2021, se ha requerido información a esta Administración sobre las medidas normativas y organizativas previstas para el cumplimiento del deber derivado de dicha sentencia de garantizar que en las enseñanzas del sistema educativo de Cataluña todos los alumnos reciban de manera efectiva e inmediata la enseñanza mediante la utilización vehicular normal de las dos lenguas oficiales en los porcentajes que se determinen, que no podrán ser inferiores al 25 % en uno y otro caso.

Del resultado de estas actuaciones, con las que se pretende preservar el ejercicio de un derecho legalmente reconocido, se dará cuenta a las Cortes Generales en el informe que debe presentar en relación con la gestión efectuada en el ejercicio 2022.

#### ***Inclusión del alumnado recién incorporado al sistema educativo valenciano***

Finalmente, cabe hacer una breve reseña de las quejas presentadas por alumnos de diferentes enseñanzas que, al haberse reincorporado recientemente al sistema educativo valenciano, solicitaban la exención del valenciano o la ayuda necesaria para poder cursar con buenos resultados académicos sus estudios en esa lengua vehicular.

Solicitada información a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, ponía de manifiesto en su informe que, conforme a lo establecido en la Orden 20/2019, de 30 de abril, por la que se regula la organización de la respuesta educativa para la inclusión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos del sistema educativo valenciano, la exención está únicamente referida a la enseñanza y evaluación de la materia de valenciano en las diversas etapas educativas, quedando excluidas las enseñanzas de formación profesional.

No obstante, señalaba que, conscientes de la diversidad del alumnado, habían sido elaboradas unas orientaciones para el profesorado sobre la atención al alumnado que proviene de otras comunidades o de otros países, o para el que pueda tener dificultades lingüísticas en la lengua vehicular de enseñanza, en las que se concreta la ayuda que ha de recibir. En su virtud, cualquier alumno que presente dificultades lingüísticas, ha de comunicarlo al profesorado, que deberá facilitar los medios para que pueda seguir la programación con la máxima normalidad en cuanto a la lengua de la clase, los materiales curriculares y las pruebas de evaluación, hasta que alcance la competencia lingüística necesaria en la lengua valenciana.

Resulta esencial, a juicio de esta institución, que sea tenida en cuenta por los docentes la heterogeneidad del alumnado desde el punto de vista lingüístico, y se proporcionen ayudas y soportes en el proceso de aprendizaje a los escolarizados por primera vez en el sistema educativo en una comunidad autónoma donde existe un régimen de cooficialidad lingüística, para permitir una mayor adquisición de competencias, de modo que su rendimiento educativo no resulte apreciablemente inferior al que hubieran alcanzado de haber recibido la enseñanza en su lengua habitual, ya que, en otro caso, podrían quedar desvirtuados los objetivos propios del sistema educativo y afectada la plenitud del derecho a la educación que la Constitución reconoce.

[...]

## SANIDAD [CAPÍTULO 8]

### **Consideraciones generales**

La emergencia ocasionada por la pandemia de covid-19 ha seguido consumiendo una gran parte de los recursos sanitarios del Sistema Nacional de Salud, especialmente en los períodos de mayor incidencia de contagios y de incremento de las hospitalizaciones. El año 2021 se inició precisamente con la tercera oleada de contagios, que ha sido la de más intensidad después de lo vivido en marzo y abril de 2020, en términos epidemiológicos y de carga asistencial. El año ha terminado con la sexta ola de contagios, que ha disparado mucho más la incidencia, aunque esta no se haya traducido, afortunadamente, en una proporción igual de pacientes graves y fallecimientos. Este hecho es debido a la vacunación y a la progresiva adquisición de inmunidad entre la población.

[...]

## CRISIS SANITARIA POR COVID-19: MEDIDAS DE SALUD PÚBLICA [8.1]

### Campaña de vacunación [8.1.1]

A principios de diciembre de 2020, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó la Estrategia de vacunación frente a la covid-19 en España, según el documento preparado por el Grupo de Trabajo Técnico de Vacunación Covid-19, de la Ponencia de Programa y Registro de Vacunaciones. Sobre ese documento, revisado y actualizado hasta en diez ocasiones, ha girado el desarrollo de la campaña de vacunación. La adhesión de todas las administraciones a los criterios estratégicos acordados en el consejo interterritorial, habiéndose detectado solo algunas desviaciones, ha permitido alcanzar resultados homogéneos y sincronizados en todas las comunidades autónomas.

[...]

### **Grupos prioritarios**

[...]

Se informó a los ciudadanos [...] que no corresponde al Defensor del Pueblo, de conformidad con su mandato constitucional y su ley orgánica reguladora, plantear qué personas debían acceder prioritariamente a la vacunación contra la covid, al margen de

los criterios adoptados en España por el referido grupo técnico especializado. No obstante, se llevó a cabo alguna actuación prospectiva con el Ministerio de Sanidad, referida a determinados grupos vulnerables, como los padres y madres, o cuidadores no profesionales, **de menores de 16 años con gran dependencia**, no institucionalizados; los cuidadores no profesionales de adultos con gran dependencia no institucionalizados, y los usuarios de centros de día o de atención no residencial a la discapacidad, que no tenían reconocido o solicitado un grado mayor de dependencia. También se incluía entre estos grupos vulnerables a los enfermos que requieren intensas medidas de apoyo para desarrollar su vida, incluidas aquellas institucionalizadas y no institucionalizadas.

[...]

#### **DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA CON CARGO AL SISTEMA NACIONAL DE SALUD [8.2]**

El año 2021 ha concluido sin aprobarse e iniciarse la tramitación parlamentaria del proyecto de modificación de la legislación sanitaria destinada a solventar las dificultades de acceso de determinados grupos de personas a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, principalmente extranjeros residentes legales por reagrupación familiar o en situación de estancia temporal, pero con circunstancias de grave vulnerabilidad social. El Ministerio de Sanidad sí ha efectuado un trámite de consulta pública, describiendo las características del anteproyecto en el que está trabajando.

Durante el año se ha continuado pidiendo información sobre los progresos realizados. En la última respuesta ministerial, la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia señalaba algunas de esas características del anteproyecto de ley de medidas para la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, que se preveía aprobar como proyecto de ley antes de finalizar 2021, aunque no se acompañaba copia del texto.

Entre los propósitos de la reforma normativa se situaría el garantizar la homogeneidad en la efectividad del derecho a la protección a la salud y ampliar los derechos de población actualmente no incluida. Concretamente se cita la intención de reconocer el derecho a asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos «al colectivo formado por los ascendientes de nacionalidad extracomunitaria reagrupados por sus hijos con nacionalidad española y que, hasta ahora, se ven obligados a contratar un seguro de enfermedad, público o privado, para obtener el permiso de residencia en España, lo que les evitará la necesidad de suscribir un convenio especial de prestación de asistencia sanitaria, que para los extranjeros de 65 o más años tiene un coste anual de 1.884 euros y no cubre la prestación farmacéutica ambulatoria».

Además, el proyecto incluiría «modificar la redacción del artículo 3 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, para facilitar el procedimiento para la solicitud y expedición del documento certificativo, por parte de las comunidades autónomas y el INGESA [Instituto Nacional de Gestión Sanitaria], a los extranjeros en situación de estancia temporal (menos de 90 días), así como para que la asistencia sanitaria se preste desde el momento de presentar la solicitud».

En la respuesta del ministerio se mencionan otros aspectos de indudable interés entre los propósitos de la norma en elaboración, como los referidos al desarrollo de definición de las prestaciones sociosanitarias del Sistema Nacional de Salud o el refuerzo de garantías en el acceso a la prestación farmacéutica.

La información aportada por el ministerio indica una aceptación del planteamiento de fondo expresado en la Recomendación del Defensor del Pueblo a finales de 2019, aunque la reforma proyectada se demora excesivamente en el tiempo, teniendo en cuenta la precariedad de algunas situaciones y la consiguiente afectación al derecho a la protección de la salud. Por esto, se continúa el seguimiento de este asunto, y se ha pedido más información sobre la aprobación de la norma de desarrollo prevista en el Real Decreto-ley 7/2018, que regule los nuevos procedimientos para reconocer el derecho a la asistencia sanitaria pública en España.

Hay que recordar que, mientras el INSS no dicta resolución de reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, la atención sanitaria que se presta a los solicitantes puede ser objeto de facturación por parte de los centros hospitalarios que les atienden, como está previsto en el artículo 16 de la Ley General de Sanidad. Tras la reforma legislativa de 2018, además, no quedan cubiertas algunas situaciones de más vulnerabilidad, incluidas **la asistencia prestada a menores de edad**, mujeres embarazadas o la atención prestada de urgencia. Sin perjuicio de que se produzca a la mayor brevedad la revisión normativa ya apuntada, las resoluciones en las que el INSS reconoce el derecho a la asistencia sanitaria habrían de cursar efecto, en todo caso, desde la presentación de la solicitud.

[...]

## SALUD MENTAL [8.5]

En diciembre de 2021 no se conoce la aprobación definitiva ni el contenido oficial de la nueva estrategia de salud mental del Sistema Nacional de Salud. Se han avanzado algunas líneas estratégicas, no incluidas de la misma manera en anteriores estrategias, cuyo planteamiento coincide con algunos de los aspectos de preocupación expresados por la institución en el pasado. Así, la nueva estrategia ahondaría en los aspectos de prevención de los trastornos mentales o la promoción de la salud mental de la población;

---

se reforzarían los objetivos para **una atención especializada para los niños y adolescentes**, y se incluiría una línea específica dedicada a la prevención de los suicidios.

A partir de ese documento, las administraciones sanitarias autonómicas, en el ejercicio de sus competencias ejecutivas, deberán modular sus propios planes estratégicos y de acción que, es de esperar, supondrán en el corto o medio plazo una mejora de las capacidades del sistema y de la atención que se ofrece a las personas que padecen afecciones o trastornos de salud mental.

Las carencias que el Defensor del Pueblo aprecia, a través de las quejas recibidas y las tramitaciones realizadas, no difieren sustancialmente de las expuestas en anteriores informes.

Esas quejas demandan de atención en centros especializados, incluyendo la petición de ingreso del paciente para su rehabilitación o larga estancia, por el fracaso previo de la atención prestada en las unidades de hospitalización breve psiquiátricas y la imposibilidad de la continuidad de dicha atención desde los recursos comunitarios.

Destaca, por la complejidad a la hora de abordar esos problemas, la petición de una atención integral y especializada para los casos de patología dual, donde confluyen las adicciones con trastornos mentales, particularmente en personas jóvenes, **incluso menores de edad**. Habitualmente, los padres de afectados, u otros familiares o allegados, se dirigen al Defensor del Pueblo después de haber reclamado ante varias administraciones esa atención integral, que podría incluir un período de internamiento, voluntario o involuntario, para alejar al paciente del entorno social desfavorable. Esas situaciones, complicadas en muchos casos por la ausencia de conciencia de enfermedad y por el imprescindible respeto a la autonomía de la voluntad, no ofrecen una solución sencilla. Las administraciones, en tales casos, deben disponer, al menos, de unos procedimientos adecuados de seguimiento individualizado que permitan incluso, si así fuese preciso, acudir a la autoridad judicial para adoptar aquellas medidas que sean imprescindibles, siempre sobre el principio de mínima intervención.

[...]

## SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO [CAPÍTULO 9]

[...]

### PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS [9.3]

[...]

#### Demoras en la resolución y pago de las prestaciones por el nacimiento y cuidado de hijos [9.3.2]

Al igual que en el año anterior, ha continuado recibándose un elevado número de quejas de ciudadanos preocupados por la tardanza en la resolución de sus solicitudes de prestación por el nacimiento y cuidado de sus hijos, cuyo derecho se inicia a partir del mismo día en que comienza el período de descanso correspondiente. Esta prestación intenta compensar la pérdida de ingresos del trabajador a consecuencia del nacimiento de un hijo, adopción, tutela o acogimiento, al interrumpirse durante ese tiempo el contrato de trabajo. Por tal causa, la demora en la resolución de sus solicitudes ocasiona importantes perjuicios, ya que la mayoría de los comparecientes afirmaban carecer de cualquier otro recurso económico que les permitiera hacer frente a los gastos corrientes del menor y al mantenimiento de su familia.

La mayoría de las actuaciones realizadas ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) se han dado por finalizadas, al conocerse que los expedientes objeto de investigación se resolvieron en plazo, de forma favorable para los interesados, con el correspondiente abono de las cantidades adeudadas.

#### Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave e ingreso hospitalario de larga duración [9.3.3]

##### ***Extinción de la prestación por la mayoría de edad del sujeto causante***

A partir de un grupo de quejas, el Defensor del Pueblo había planteado en 2020 la conveniencia de impulsar una reforma normativa que extendiera la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave a los mayores de edad con altos porcentajes de discapacidad, sin perjuicio del cumplimiento del resto de requisitos, en particular la necesidad de cuidado directo, continuado y permanente. En su respuesta, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones comunicó estar estudiando una eventual modificación normativa en el sentido apuntado por el Defensor del Pueblo. Finalmente, en una nueva comunicación, la secretaría de Estado indicó

haber asumido la ampliación de la cobertura de la prestación más allá de la mayoría de edad del sujeto causante, en concreto hasta la edad de 23 años. La modificación se había hecho a través de la Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

### ***Prestación cuando uno de los progenitores no trabaja***

La prestación económica por cuidado de menores exige que ambos progenitores trabajen por cuenta ajena o por cuenta propia. Esta circunstancia provoca que las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social denieguen la prestación, sin la debida consideración de las circunstancias del caso concreto.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo contempla la posibilidad excepcional de que el progenitor en situación laboral activa tenga derecho a la prestación económica, en el supuesto en el que el otro progenitor que no trabaje no pueda cuidar y atender al menor a su cargo, por diversos y graves motivos. Sin embargo, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social efectúan una interpretación muy restrictiva de esa posibilidad excepcional, denegando la prestación económica de forma sistemática.

Ante esta situación, se ha formulado una Recomendación a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, responsable del control y las relaciones con las mutuas colaboradoras gestoras de esta prestación, relativa a la necesidad de aprobar un cambio normativo para flexibilizar o matizar el requisito legal de actividad laboral de los dos progenitores.

### **Pensiones de jubilación [9.3.4]**

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) deniega sistemáticamente el complemento de maternidad en solicitudes formuladas por **padres con hijos beneficiarios de pensiones contributivas** desde el 2 de enero de 2016.

Esa Administración entiende que solo resulta posible tal reconocimiento a partir de la fecha de entrada en vigor de la última reforma, que tuvo lugar el 4 de febrero de 2021, en la que expresamente se otorga ese mismo complemento en las pensiones de carácter contributivo, tanto de mujeres como de varones, incluso con un solo hijo.

[...]

### **Prestaciones por hijo a cargo [9.3.6]**

Pueden pedir la prestación aquellas **personas que tengan a su cargo hijos o menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción,**

**que sean menores de 18 años** afectados de un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, o mayores de 18 años afectados por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 %.

Las quejas tramitadas en 2021 por el Defensor del Pueblo sobre esta prestación han sido en su mayoría debidas a errores en la tramitación, al no haber tenido en consideración el grado de discapacidad del hijo o la cuenta bancaria, y resultar complicado para los ciudadanos acceder a las oficinas correspondientes. A partir de su verificación, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) ha adoptado las medidas necesarias para subsanar los defectos observados.

También se han planteado en mayor medida que en años anteriores, solicitudes de hijos mayores de 18 años con una discapacidad superior al 65 % que solicitan ser los titulares de la pensión de la que son causantes siendo sus padres los beneficiarios.

#### Ingreso mínimo vital [9.3.7]

##### ***Ampliación del ámbito subjetivo***

La complicación del texto normativo y la exclusión de su ámbito subjetivo de posibles beneficiarios ha requerido varias modificaciones hasta la aprobación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

En el informe de esta institución del ejercicio 2020, ya se aludió a que el Defensor del Pueblo había iniciado actuaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) relacionadas con los supuestos que habían quedado excluidos de la cobertura de la prestación, como las unidades de convivencia formadas por un padre mayor de 65 años y **dos hijos, uno menor de edad** y otro mayor de 18, pero menor de 23; por los abuelos pensionistas y sus nietos; las personas sin techo; aquellas que comparten domicilio con otras con las que no mantienen relación de parentesco, en régimen de alquiler, comodato o precario de habitaciones de una vivienda, o aquellas que, por diversas causas, tienen que regresar al domicilio de sus progenitores. Se expusieron también otras cuestiones, entre las que cabe citar las referidas a irregularidades en el empadronamiento, al cómputo del patrimonio y a la valoración de la prueba aportada por las personas interesadas en la tramitación de los procedimientos administrativos.

El Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, que adopta medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, en primer lugar, incorporó varias modificaciones que aclararon este ámbito de aplicación subjetiva de la norma. La delimitación vigente de ese ámbito subjetivo es el que da finalmente la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, en sus artículos 4 y siguientes. Con respecto a la reforma de febrero de 2021, el texto final de la ley, en la modalidad de

beneficiario individual, ha suprimido la exclusión del ámbito de aplicación de las personas beneficiarias de pensiones contributivas o no contributivas de la Seguridad Social. Asimismo, también en la modalidad de solicitud individual, se incluye ahora a las personas de entre 18 y 22 años que provengan de centros residenciales de protección de menores de las diferentes comunidades autónomas, habiendo estado bajo la tutela de entidades públicas de protección de menores dentro de los tres años anteriores a la mayoría de edad, o que sean huérfanos absolutos, siempre que vivan solos, sin integrarse en una unidad de convivencia.

Tanto en la modalidad de solicitud individual como de unidad de convivencia, con carácter general, se exige que el titular, persona con capacidad jurídica, que solicite la prestación o la perciba en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia, tenga una edad mínima de 23 años. Aunque se contemplan varios supuestos en los que el titular de la prestación puede ser solo mayor de 18 años o menor emancipado (unidades de convivencia en la que ningún miembro alcance la edad de 23 años; mujeres víctimas de violencia de género; víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, o mayores de edad que hayan estado bajo la tutela del sistema de protección de menores).

El Defensor del Pueblo aprecia que se hayan incluido varios de los supuestos que ha venido planteando en las actuaciones tramitadas en 2020 y en 2021.

[...]

### ***Residencia legal y efectiva en España***

En determinados casos se han denegado las prestaciones, por no quedar acreditado, a juicio del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), la condición de víctima de trata de seres humanos y de explotación sexual, por lo que el Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación con la Secretaría de Estado de Seguridad Social y de Pensiones. El problema se planteaba por no considerar suficientes para acreditar esa situación de víctima los informes que emitían las ONG, aun siguiéndose las previsiones del Plan de contingencia contra la violencia de género ante la crisis del covid-19, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género. Según ese plan, y con respecto a la acreditación de la situación de trata o explotación sexual, para garantizar la utilización de criterios uniformes en el acceso a ayudas y prestaciones, como el ingreso mínimo vital, y al apoyo habitacional, dicha acreditación se ha de realizar utilizando un modelo de informe unificado, en el que se recogen los aspectos relativos a las circunstancias que presenta la víctima y que determinan la existencia de signos compatibles con estar sufriendo una situación de trata o explotación sexual, o una situación de vulnerabilidad ante un posible abuso o explotación (actual o futura).

Dadas esas dificultades para la acreditación de la condición de víctima de las personas solicitantes, el Defensor del Pueblo pidió información sobre si se iban a admitir como medio probatorio los informes de los organismos que refieran que la persona ostenta indicios de ser víctima de trata de seres humanos y de explotación sexual, cuando existan otras intervenciones, sea de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de inspectores de trabajo, de servicios sanitarios o del ministerio fiscal, o de otros elementos probatorios, como puede ser la colaboración de la persona contra las redes organizadas.

En la misma actuación y en otras quejas sobre asuntos concretos similares, a efectos de acreditar la residencia legal de las citadas víctimas, se remitieron también Recomendaciones para considerar que las solicitudes de asilo, refugio y de protección internacional admitidas a trámite son documentos válidos y suficientes para acreditar la situación legal en España, a los efectos de lo previsto en el artículo 19.2 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, y de considerar que la tarjeta roja otorga a sus titulares, siempre que carezcan de medios económicos, el derecho a acceder al ingreso mínimo vital, cuando cumplan los demás requisitos para ello.

Aunque las Recomendaciones no fueron aceptadas, la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, en el artículo 21.2, contempla que las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual, así como **sus hijos**, podrán acreditar la residencia legal en España con la autorización provisional de residencia expedida por la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, por colaboración con las autoridades policiales o judiciales, o expedida por la Secretaría de Estado de Migraciones, en atención a la situación personal de la víctima.

### ***Requisitos para las unidades de convivencia***

Por lo que se refiere al requisito temporal que se exigía a las unidades de convivencia de estar constituidas, en los términos del artículo 6, durante al menos el año anterior a la presentación de la solicitud, de forma continuada, hay que indicar, en primer lugar, que la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, lo ha reducido a seis meses.

Previamente a la ley, tras la supresión del apartado 2 b) del artículo 6 del texto legal por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, se solicitó información al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), sobre la exención del citado requisito en determinados supuestos, tras el cese de convivencia de los progenitores y el inicio de los trámites legales para formalizar la situación, en los casos que no vienen expresamente recogidos en la norma. Es el supuesto del **progenitor que sigue residiendo con los hijos** en el domicilio familiar, y que solicita la prestación antes de que transcurra el plazo

indicado desde que el otro progenitor dejó de formar parte de la unidad de convivencia y fue cursada su baja en el padrón.

El Defensor del Pueblo viene insistiendo en que, en el caso de empadronamientos irregulares, se inicie el cómputo del plazo de convivencia desde la fecha en que la persona interesada solicitó la baja, por inscripción indebida, de las personas que figuran empadronadas en su domicilio, donde en realidad ya no residían, y no desde la fecha en que se les da de baja en el padrón por la Administración local.

Por lo que se refiere al mantenimiento del requisito temporal exigido a las unidades de convivencia ya beneficiarias de la prestación, en el caso de que se altere el número de miembros que la componían cuando se reconoció la prestación, la entidad gestora ha informado de que, si uno de los miembros de la unidad de convivencia abandona el domicilio común es posible mantener el derecho a percibir la prestación, adecuándola a la nueva situación, mientras que en la incorporación de nuevos miembros, salvo las excepciones previstas en el texto legal, deberá cumplirse el requisito temporal por la nueva unidad de convivencia.

En cuanto a las modificaciones en **el empadronamiento de los menores, en los casos de custodia compartida**, del domicilio de un progenitor al del otro progenitor, el Defensor del Pueblo remitió al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) la Recomendación de eximir a las unidades de convivencia compuestas por un progenitor y sus hijos menores del requisito temporal de estar constituidas de forma continuada, al menos durante el año previo a la presentación de la solicitud cuando se modifique el domicilio del empadronamiento de los menores y, en especial, cuando el cambio de inscripción obedezca a una modificación del régimen de su custodia entre los progenitores, con el fin de garantizar el interés superior del menor.

[...]

## EMPLEO [9.5]

[...]

### ***Conciliación laboral y familiar***

Durante este año se han recibido numerosas quejas referidas a las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar, en **los casos de menores que han tenido que guardar cuarentena** obligatoria por motivo de la covid-19.

Las medidas a las que pueden acogerse los cuidadores del menor están contempladas en el «Plan ME CUIDA», regulado en el artículo 6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. Este precepto ha sido objeto de sucesivas prórrogas, la última

de las cuales extiende su vigencia hasta el 28 de febrero de 2022. La norma establece el derecho a acceder a la adaptación o reducción de la jornada, pero muchos trabajadores ponen de relieve que en la práctica su adopción requiere el acuerdo del empleador y, además, en el caso de la reducción de jornada, suponen la reducción proporcional del salario, por lo que las consideran insuficientes.

Esta institución informa a los ciudadanos que presentan quejas al respecto que la regulación de esta materia es una potestad legislativa que corresponde a las Cortes Generales a iniciativa del Gobierno, el Congreso o el Senado. No obstante, debe dejarse constancia de las razones que amparan sus reclamaciones y de la conveniencia de que se estudie la posibilidad de adoptar nuevas medidas que favorezcan que en estos supuestos los trabajadores puedan cumplir con sus obligaciones del cuidado del menor a su cargo, sin merma de sus retribuciones, o con una compensación económica que lo haga posible.

[...]

## POLÍTICAS SOCIALES [CAPÍTULO 10]

### **Consideraciones generales**

Según los indicadores utilizados para medir el volumen de personas que en España se enfrentan a una situación de fragilidad social y en riesgo de pobreza o exclusión social, el camino de lenta mejoría que se venía recorriendo, desde la crisis económico financiera de la década pasada, se vio truncado con la emergencia sanitaria de marzo de 2020 y la obligada paralización de buena parte de la actividad social, prolongada durante muchos meses en algunos sectores, por las características de la pandemia. Esos indicadores, empleados en diversos estudios periódicos y por el Instituto Nacional de Estadística, son claros a este respecto, con los datos consolidados de aquel año, con un incremento, por ejemplo, en el indicador AROPE, sobre riesgo de pobreza y exclusión social (*At-Risk-Of Poverty and Exclusion*). Afortunadamente, durante 2021, se ha registrado una mejora muy notable de los datos de empleo, factor de recuperación que debería repercutir favorablemente en una progresiva minoración de la difícil situación generada.

El grueso de la respuesta específica urgente a la emergencia sanitaria de 2020, desde el ámbito administrativo e institucional, ante el empeoramiento brusco de la situación social giró en torno a nuevas herramientas prestacionales de Seguridad Social y desempleo, descritas en el correspondiente capítulo de este informe y el correlativo del anterior ejercicio. Pero esta sacudida, que ha implicado una verdadera emergencia social para muchas personas, ha incrementado la demanda de asistencia en las diferentes redes de recursos sociales que organizan y gestionan el resto de administraciones.

El deterioro de las condiciones de vida es más sentido por quienes, ya en condiciones ordinarias, son merecedores de una mayor protección social. Es el caso de **los menores en riesgo o situación de desamparo**; las personas dependientes que no reciben aquellas prestaciones que necesitan y que, sin embargo, el ordenamiento les reconoce; las personas con discapacidad, o los mayores que, por opción o necesidad, viven en centros residenciales, donde no siempre reciben una atención adecuada e integral.

[...]

## SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES [10.1]

### Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo [10.1.1]

#### **Separación del grupo familiar**

Con frecuencia se dirigen al Defensor del Pueblo los padres, tutores o acogedores de niños y niñas en situación de riesgo o desamparo. Estas quejas presentan una casuística muy dispar y, por tanto, difícil de plasmar en el limitado espacio de un informe general de gestión. El seguimiento de estas situaciones puede prolongarse durante varios años, dependiendo de la edad de los menores, los cambios que se producen en las dinámicas familiares o la eventual intervención judicial.

Las Administraciones Públicas competentes en protección de menores desarrollan actuaciones de gran importancia y trascendencia para la vida y la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en las referidas situaciones de riesgo o desamparo. Estas actuaciones pueden llegar a decidir la separación inmediata del grupo familiar cuando se aprecie causa de desamparo.

Cuando la intervención se produce frente a una situación de posible peligro para la integridad de un lactante, la Administración está obligada a actuar, siempre según los principios de necesidad y proporcionalidad.

El Defensor del Pueblo, al hilo de una actuación sobre esta cuestión, formuló a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana las siguientes Recomendaciones:

- 1) Adoptar las medidas oportunas para que la separación de los lactantes de sus padres, en caso de sospechas no acreditadas de malos tratos, se someta a los principios de necesidad y proporcionalidad, de forma que la medida que se adopte en el interés superior del menor no restrinja o limite más derechos que los que ampara.
- 2) Oír a los padres desde el inicio de las actuaciones y, tratándose de un lactante, facilitar la continuidad de la lactancia y el contacto físico con la madre, salvo que se acredite un peligro real e inevitable para el menor cuando esté con la madre.
- 3) A fin de evitar el mínimo impacto en el menor, los padres deben estar presentes en su vida y la retirada de la custodia se debe limitar en el tiempo, procurando, siempre que sea posible, la permanencia con la familia y con una supervisión de la situación de posible riesgo.

***Protección de menores víctimas de abuso y explotación***

En primer lugar, resulta de interés recordar que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, es obligación de las administraciones de protección a la infancia contar con protocolos que contengan actuaciones específicas de prevención, detección precoz e intervención en posibles casos de abuso, explotación sexual y trata de seres humanos, que tengan como víctimas a personas menores de edad sujetas a medidas protectoras y que residan en centros residenciales bajo su responsabilidad (artículos 53 y 54).

En el informe del pasado año, se dejaba constancia de las actuaciones que había emprendido esta institución para evaluar las acciones llevadas a cabo por el servicio de protección de menores del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (IMAS), con respecto a la defensa de las personas menores de edad sometidas a una medida jurídica de protección y establecer propuestas de mejora que permitan combatir de manera más eficaz la realidad social que supone la explotación sexual.

A lo largo de 2021 se ha facilitado de la Administración información complementaria referida a la realización de cursos formativos específicos, dirigidos tanto a profesionales del servicio de infancia y familia como al personal educativo de los servicios de acogimiento residencial con enfoques concretos. Entre ellos la explotación sexual, los abusos y cuestiones básicas de protección contra la victimización a niños, niñas y adolescentes. Al mismo tiempo, se continúan impartiendo talleres de educación afectivo sexual para personas menores residentes en servicios de acogimiento residencial, así como para los profesionales que ejercen su actividad laboral en ellos.

La Administración destaca la aprobación de protocolos adecuados para reducir los tiempos de intervención y detección de casos, así como las instrucciones para el personal, respecto a cada posible incidencia. Además de la incorporación de la figura profesional de una coordinadora de casos de explotación en cada uno de los centros que acogen menores de edad y la figura de un referente de victimización. Y el desarrollo de un Programa para la captación, valoración, formación y seguimiento de familias para acogimientos familiares terapéuticos con víctimas de abuso o explotación sexual y comercial infantil y adolescente.

Las comisiones interinstitucionales creadas sobre explotación sexual infantil y adolescente continúan los trabajos en curso. Por ello, esta institución permanece atenta a la efectiva puesta en funcionamiento de las actuaciones notificadas, a la evaluación de sus resultados y a las conclusiones de las comisiones técnicas.

### ***Idoneidad para el acogimiento y/o la adopción***

La actividad ágil y rápida en la valoración de las solicitudes de acogimiento familiar en familia extensa podría evitar, en parte, el sufrimiento que causa en muchos menores verse separados de todo su entorno conocido e ingresar en un centro de acogida. Por ello, cuando los ciudadanos denuncian inactividad o demora de la Administración frente a sus solicitudes de acogimiento, el Defensor del Pueblo interviene para garantizar que se realiza un estudio y valoración individualizada de las circunstancias concurrentes en el interés superior de los menores afectados. Sin embargo, son los criterios de los técnicos que están en contacto con las familias y los menores los que habrán de prevalecer, sin que esta institución pueda decantarse a favor de una u otra decisión.

Con independencia de que la actuación de la Administración pueda realizarse al amparo de las normas contenidas en las distintas ramas del ordenamiento jurídico, como son el Derecho administrativo, el civil, el mercantil o el social, debe considerarse que está sujeta a un procedimiento, entendido este como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración.

El artículo 55.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, determina que, con anterioridad al inicio de un procedimiento administrativo, de oficio o a instancia de parte, el órgano competente para incoar un expediente, puede abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Sin embargo, una vez iniciado el procedimiento, habiendo comunicado los interesados su aceptación, la Administración está obligada a resolver y el ciudadano podrá interponer reclamación previa a la vía judicial civil contra la resolución por la que se estime o desestime la propuesta de acogimiento o adopción y la asignación del menor. Lo contrario puede generar indefensión.

El Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias un Recordatorio del deber legal de dictar resolución expresa por la que se estime o desestime la propuesta de acogimiento o adopción y la asignación del menor conforme a lo establecido en el artículo 29.4 y 5 del Decreto 46/2000, de 1 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Acogimiento Familiar y de Adopción de Menores, y en el artículo 21 de la mencionada Ley 39/2015.

[...]

### ***Ampliación del acogimiento familiar***

En el informe de 2020 se detallaba el contenido de las recomendaciones formuladas a todas las administraciones competentes en materia de protección de menores, sobre la

necesidad de avanzar decididamente en el modelo de acogimiento familiar, para menores en situación de desamparo.

De la información que han ido facilitando las comunidades autónomas a lo largo de 2021, sobre la situación de los acogimientos en su territorio, las dificultades detectadas y las medidas adoptadas, se desprende que, si bien hay compromiso institucional con el acogimiento familiar, el cambio del modelo está aún lejos de desarrollarse, ya que, en casi la totalidad de los territorios, el número de altas anuales en el sistema de protección se produce mayoritariamente, y a mucha distancia, a través del acogimiento residencial y no del acogimiento familiar.

Una vez se hayan recibido todas las aportaciones de las administraciones competentes, se podrá ofrecer un resumen ampliado del resultado de esta investigación general, con las conclusiones oportunas y una valoración conjunta de las medidas adoptadas en cada comunidad autónoma.

## FAMILIAS NUMEROSAS [10.2]

### ***Actualización y revisión de la Ley de Protección a las Familias Numerosas***

Un año más, procede dejar constancia de la necesidad de modificación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, que requiere mejoras y adaptaciones a la evolución social, jurídica, económica y demográfica de nuestro país, después de casi veinte años de vigencia. Dicha necesidad se pone reiteradamente de manifiesto a raíz de las quejas recibidas en esta institución, y ha sido reconocida por los sucesivos gobiernos que, tal como contempla la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, deben presentar a las Cortes Generales un proyecto de reforma a la mayor brevedad.

Según la información facilitada a esta institución por la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, para llevar a cabo este proyecto, la Administración decidió contar con la asistencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El proyecto contaría con una duración prevista de doce meses, a partir de su inicio formal, que tuvo lugar en septiembre de 2020, siendo su objetivo el de obtener la visión más precisa sobre las fortalezas y debilidades del actual sistema de protección familiar, así como de recibir propuestas de mejora, que se incorporarán al diagnóstico del proyecto.

Una vez culminada la fase de diagnóstico, se completaría el análisis comparativo y, con las orientaciones finales, se deberá avanzar en la elaboración de una propuesta normativa de protección a las familias en su diversidad en nuestro país, incluyendo la

relativa a las familias numerosas. Al finalizar 2021, no se había informado sobre la conclusión de ese proceso.

Mientras tanto, teniendo en consideración la falta de claridad de algunos preceptos de la vigente ley y que, en virtud de su artículo 2.1, la competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, para la expedición de los títulos, así como para su renovación y modificación, corresponde a las comunidades autónomas, se han seguido tramitando quejas sobre interpretaciones dispares de un mismo supuesto, tanto por parte de las administraciones que deben aplicarlo como por los órganos judiciales. Entre dichos supuestos destacan los de inclusión o no en el título de familia numerosa de los dos progenitores, aunque no estén casados, o la permanencia en el título de los divorciados con custodia compartida de los hijos.

### ***Dificultades para la solicitud y renovación de los títulos***

En el informe correspondiente al pasado año, se dejaba constancia de las dificultades surgidas para la solicitud y renovación de los títulos de familia numerosa durante el estado de alarma y de la medida, adoptada por algunas comunidades autónomas, de prorrogar automáticamente la vigencia de los títulos. Finalizado el estado de alarma, y con las imprescindibles medidas de cautela impuestas por la crisis sanitaria, las demoras en el reconocimiento y renovación de esos títulos siguen siendo motivo de reclamación,

Destacan los mayores retrasos detectados en algunas comunidades autónomas. La Junta de Andalucía había informado de que había adoptado un plan de choque y, a finales de 2020, se estaba produciendo la incorporación de nuevo personal en todas las delegaciones territoriales. En las reclamaciones tramitadas durante 2021, se ha podido constatar que, aun cuando la tramitación excede el plazo previsto de 90 días, las solicitudes se resuelven con algo menos de tardanza, en torno a los cuatro o cinco meses.

En el mismo sentido, la Comunidad Valenciana ha informado de la resolución de varias solicitudes en la provincia de Alicante en el plazo de 5 o 6 meses. Además, las reclamaciones de los interesados han dado lugar a la rectificación de errores informáticos y de tramitación y han permitido la resolución favorable de sus pretensiones en algunas ocasiones.

### ***Período de vigencia del título***

De otra parte, se siguen recibiendo quejas de los interesados que, debido a sus circunstancias personales y la composición de su familia, se ven obligados a renovar el título en un período de tiempo muy corto. La Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de

Protección a las Familias Numerosas, no contempla un plazo determinado para la renovación del título, por lo que cada comunidad autónoma ha establecido sus propias normas. Teniendo en consideración que los tiempos de tramitación cada vez son más largos, llega a producirse la circunstancia de recoger un título con vigencia desde la fecha en que fue solicitado, pero que tiene que renovarse en solo tres meses. Esto supone que durante un período considerable, cada año, la familia no puede ejercer los derechos que le reconoce el título como el bono social o los descuentos de transportes.

Mientras en algunas comunidades autónomas se contempla la renovación cada dos años, cuando el cambio de categoría de familia numerosa se reconoce en razón de los ingresos, en otras, como en la Región de Murcia, se requiere a las familias que acrediten anualmente el cumplimiento de los requisitos para la permanencia en el título de los descendientes beneficiarios, desde que los hijos cumplen 16 años, por ser esta la edad laboral. También tienen que renovarlo cada año cuando en la concesión del título se hayan tenido en cuenta los ingresos de sus miembros de acuerdo con los artículos 3.1.c) y 4.2 de la citada Ley 40/2003.

## PERSONAS CON DISCAPACIDAD [10.3]

[...]

### Valoración de discapacidad [10.3.1]

[...]

#### ***Agilización de la tramitación de las solicitudes de valoración de discapacidad y repercusión de la pandemia de covid-19***

Los notables retrasos que se producen en la tramitación de las valoraciones de discapacidad conllevan graves perjuicios para los ciudadanos, al impedir que accedan a los derechos o prestaciones que, en atención a su situación de discapacidad, pudieran corresponderles.

La necesidad de acreditar al menos un grado de discapacidad del 33 % para acogerse a algunas medidas de apoyo al empleo, incluso en los casos de personas que tienen reconocida una incapacidad permanente de la Seguridad Social, ha incrementado el número de solicitudes.

La valoración de un cierto grado de discapacidad es necesaria para poder acceder al reconocimiento de distintos derechos, como la prestación **por hijo a cargo** con discapacidad y la pensión no contributiva de invalidez.

Los efectos de ambas prestaciones se producen a partir de la fecha de solicitud presentada por el interesado. Si los ciudadanos creen reunir los requisitos para el

reconocimiento de estas prestaciones, las deben solicitar al mismo tiempo que solicitan la valoración de la discapacidad aportando el justificante correspondiente. Así, en el supuesto de que alcancen el grado exigido para cada prestación y que reúnan el resto de los requisitos, la prestación les será reconocida con efectos retroactivos desde que se presentó la solicitud inicial. En caso contrario, el tiempo que se demore la valoración de la discapacidad no se podrá recuperar.

Este año han sido numerosas las quejas sobre retrasos en la tramitación de las solicitudes de valoración de discapacidad gestionadas ante el Principado de Asturias, Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Cantabria y Castilla-La Mancha.

[...]

#### PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA [10.5]

[...]

##### ***Escala de Valoración Específica (EVE) aplicable al proceso de valoración en los niños***

La Secretaría de Estado de Derechos Sociales ha señalado que la Comisión Delegada del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ha propuesto un estudio sobre la adaptación de la Escala de Valoración Específica (EVE) al Baremo de Valoración de la Dependencia (BVD), ya que este último supone una modificación sustancial de los criterios de valoración.

El objetivo es que, en la edad de 3 a 5 años y 11 meses, se sigan protegiendo las condiciones de salud que contempla esa escala de valoración y los niños afectados por este cambio en el baremo de valoración aplicable no pierdan dicha protección tan necesaria para su desarrollo.

Con carácter previo al abordaje del posible cambio normativo de la Escala de Valoración Específica, se ha considerado oportuno realizar un pilotaje sobre la base de proyecto de EVE ampliada, al objeto de garantizar su idoneidad y su eficacia.

Puesto que el IMSERSO carece de los medios humanos y materiales científicos y técnicos para llevarlo a cabo, se ha decidido realizar una encomienda de gestión con el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO), de la Universidad de Salamanca.

[...]

## POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA [CAPÍTULO 11]

[...]

### ADJUDICACION DE VIVIENDA PÚBLICA PROTEGIDA [11.2]

[...]

#### ***Situaciones de emergencia social***

Los problemas que reflejan las quejas relativas a la adjudicación de viviendas para personas en situación de emergencia social preocupan de manera especial al Defensor del Pueblo. Reflejan la situación de personas en situación de calle, sin hogar ni alternativa residencial, **en ocasiones con menores de edad a su cargo**, y que a menudo solo suelen encontrar alojamientos provisionales.

Cuando se producen crisis económicas o situaciones imprevisibles como la pandemia, temporales u otras circunstancias excepcionales, los procedimientos de adjudicación destinados a cubrir las emergencias sociales, que en las distintas regulaciones son considerados como procedimientos extraordinarios, resultan más necesarios.

Ya se ha dicho al inicio de este capítulo que no existe un parque de vivienda público que pueda hacer frente a estas necesidades. El parque de vivienda social de las administraciones y organismos públicos es, en algunos casos, insuficiente. En otros, inexistente.

Con frecuencia, las administraciones y organismos con competencia en materia de vivienda no disponen de otra alternativa que alojar a familias enteras en servicios de atención temporal, pensiones o albergues. Se trata de personas que están abocadas a vivir en una precariedad continua. No parece ser la mejor opción para unidades familiares con menores en edad de escolarización, y así lo trasladan sus progenitores. Hay que tener en cuenta que, en ocasiones, estas situaciones repercuten de forma especialmente negativa en los niños, tanto en sus relaciones personales como en el rendimiento escolar, entre otros aspectos. La premura y urgencia de estas quejas hacen que sea habitual, durante su tramitación, una comunicación directa con los afectados.

La institución del Defensor del Pueblo considera necesario que desde la Administración se destinen medios y recursos para proporcionar a las familias alojamientos estables, en los que puedan establecer su hogar y planificar otros ámbitos de sus vidas, como la elección de los centros docentes para sus hijos. No se puede

garantizar la dignidad, seguridad y protección de las personas sin que dispongan de una vivienda estable que reúna las condiciones mínimas de habitabilidad.

Las administraciones han de adoptar medidas, con carácter urgente, destinadas a fomentar la provisión de viviendas y alojamientos sociales, que atiendan a escenarios de inmediatez y de carácter repentino, como cualesquiera otros acontecimientos súbitos y extraordinarios susceptibles de inclusión como supuestos de emergencia social, que requieran una inmediata intervención pública.

Conviene destacar en este campo la Recomendación formulada por esta institución a la Comunidad de Madrid, para que se incluyera como supuesto de emergencia social la situación de vulnerabilidad residencial derivada de la covid-19. La Consejería de Vivienda y Administración Local ha aceptado la Recomendación y confirmado que, en relación con el procedimiento de adjudicación por situación de especial necesidad, se atenderá mediante una clasificación propia y se priorizarán las personas en situación de estabilidad residencial y económica previa a la covid-19 que, como consecuencia de la pandemia, hayan visto agravada su situación acreditada de necesidad de vivienda, o que la hayan perdido.

[...]

### DESAHUCIOS [11.3]

Las principales actuaciones de la institución del Defensor del Pueblo en esta materia van dirigidas, por un lado, a orientar a los ciudadanos afectados para una mejor defensa de sus intereses y, por otro, a comprobar que han intervenido los servicios sociales municipales y los órganos autonómicos responsables en materia de vivienda, a fin de buscar una rápida solución habitacional a la familia afectada por el desalojo, sea la vivienda pública o privada.

Estas quejas se tramitan de manera prioritaria, porque es frecuente que el primer escrito se reciba en fechas próximas a la establecida para la ejecución material del lanzamiento, y porque sus consecuencias son dramáticas. No siempre las personas afectadas conocen las alternativas de que disponen para evitar que su familia quede en situación de calle, pues esa información suele proporcionarse por las administraciones el mismo día del lanzamiento, una vez que se ha producido el desahucio.

Esta institución trabaja, desde hace años, para que las administraciones, local y autonómica, atiendan de forma prioritaria los lanzamientos que afecten a personas o familias vulnerables o en riesgo de exclusión social. Fundamentalmente, por ser el supuesto más habitual, los casos de **unidades familiares con menores de edad**.

No se puede soslayar la complejidad de las actuaciones cuando se trata de graves supuestos de dificultad residencial que requieren una solución inmediata y una adecuada coordinación entre los departamentos y las áreas de las distintas administraciones y organismos públicos con competencia en la materia.

La disposición adicional de la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), obliga a las distintas Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a incorporar, en los protocolos y planes para garantizar políticas públicas en materia de vivienda, medidas ágiles de coordinación y cooperación, especialmente con los responsables de los servicios sociales en el ámbito autonómico y local, al objeto de prevenir situaciones de exclusión residencial. También se pretende que resulte eficaz la comunicación prevista en los artículos 150.4 y 441.1 bis de la mencionada LEC, a fin de dar respuesta adecuada y lo más inmediata posible a aquellos casos de vulnerabilidad que se detecten en los procedimientos conducentes al desalojamiento de viviendas, y que exigen actuaciones previas y coordinadas de las administraciones competentes.

Estos protocolos y planes garantizarán la creación de registros, al menos en el ámbito territorial de cada comunidad autónoma, que incorporen datos sobre el parque de viviendas sociales disponibles para atender a personas o familias en riesgo de exclusión.

Responde a lo anterior el convenio de colaboración firmado entre el Consejo General del Poder Judicial, la Comunidad de Madrid y la Federación de Municipios de Madrid, sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del desalojo de la vivienda familiar y las medidas de carácter social, además de sobre cesión de datos en los procedimientos de desahucio y ejecuciones hipotecarias. Gracias a ese convenio, la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación mantiene comunicación con los juzgados de primera instancia e instrucción.

Sin embargo, no parece que dicha comunicación sea igual de fluida con los afectados por un desalojo, que tienen que acudir a distintos organismos para poder encontrar una solución a su problema habitacional.

Ilustrativo de todo ello, y de la complejidad de la organización competencial, es que en la Comunidad de Madrid la Agencia de Vivienda Social, que es la titular de viviendas, carezca de competencias para adoptar medidas de solución habitacional que puedan exigir los tribunales de justicia, ya que la adjudicación de viviendas de su titularidad corresponde a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid. Por otra parte, la normativa tampoco atribuye a dicha agencia competencias en materia de políticas sociales, si bien su Dirección de Área Social cuenta con trabajadores sociales que trasladan información sobre las alternativas que cabe ofrecer por otros órganos administrativos con competencia en el ámbito social, lo cual

corresponde a la Consejería de Familia, Juventud y Política Social y a los municipios. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, puede intervenir el Departamento de Servicios Sociales de las Juntas de Distritos y el Servicio de Atención a la Emergencia Residencial. A su vez, el ayuntamiento cuenta con viviendas para adjudicar a través de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo.

En general, en todos los territorios, la organización administrativa reviste bastante complejidad y el desconcierto de las personas afectadas, que se enfrentan a una situación muy dura, resulta fundado. El Defensor del Pueblo cree deseable, entre las medidas de coordinación y cooperación, que se centralice la gestión de información y se valore la posibilidad de simplificar la complejidad competencial, que claramente dificulta una gestión ágil y coordinada.

Por otra parte, tal y como ya se informó en 2020, las administraciones y organismos públicos continúan instando procedimientos de recuperación de la posesión de sus inmuebles contra familias vulnerables que no disponen de alternativa habitacional. No se entra aquí a valorar la legalidad de las actuaciones. Sin embargo, esta institución cree que las Administraciones Públicas pueden y deben ajustar las actuaciones a criterios objetivos y razonables, para evitar desahucios, en la medida de lo posible, a las familias vulnerables, dado que estos desalojos tienden a generar un problema mayor que el que resuelven.

El Defensor del Pueblo solicita a las administraciones titulares de las viviendas que realicen todos los esfuerzos, hasta el máximo posible de sus recursos disponibles, para evitar que estas familias pasen a situaciones de exclusión social. Además, sugiere a la Administración propietaria del inmueble que garantice a la unidad familiar que ha sido desahuciada la asignación de un alojamiento temporal hasta tanto dispongan de vivienda alternativa.

#### OCUPACIONES ILEGALES [11.4]

Esta institución conoce a través de las quejas la compleja realidad de las personas que residen en una vivienda sin título legal para ello y se dirigen a las distintas Administraciones Públicas, buscando regularizar su situación, lo que reviste una seria dificultad jurídica.

Ante todo, conviene aclarar que las actuaciones de la institución no pretenden amparar las ocupaciones ilegales de viviendas, pues el delito de usurpación de bienes inmuebles está tipificado en el artículo 245.2 del Código Penal.

Esta institución es también consciente, a través de las quejas que se tramitan a lo largo del año, de los problemas y perjuicios que, en ocasiones, provocan los moradores

ilegales no solo a los legítimos propietarios, sino también a los vecinos y al entorno de las viviendas, como consecuencia de conductas incívicas, ya recogidas en informes de años precedentes.

Una vez aclarado lo anterior, esta institución estima posible y necesaria una reflexión, en el marco de las políticas de servicios sociales, sobre el fenómeno de la ocupación ilegal de viviendas públicas vacías y su relación con el estado de necesidad en el que se encuentran muchos de los ocupantes. En el informe anual de 2020 se reflejaron, de forma extensa, una serie de consideraciones que pueden ser de utilidad para esa reflexión.

Baste ahora recordar que las situaciones irregulares respecto a la ocupación de una vivienda pueden ser muy distintas entre sí y algunas de ellas podrían ser objeto de la reflexión mencionada. La vivienda puede ser una propiedad privada vacía de una entidad bancaria, fondo de inversión o, en general, un gran tenedor, que no puede ser considerado domicilio en sentido estricto, ya que en ella no reside nadie. Puede ser una propiedad pública vacía, esto es, una vivienda propiedad de alguna Administración, con independencia de si se trata de un bien patrimonial o de un bien demanial. También se dan situaciones en las que las personas creen erróneamente que se encuentran ocupando la vivienda legalmente, o lo han estado haciendo hasta determinado momento, a partir del cual carecen de título legal para hacerlo.

Acuden a esta institución, como último recurso, **ciudadanos con hijos menores de edad** a su cargo que, llevadas por la necesidad, han ocupado ilegalmente una vivienda de titularidad pública vacía y que solicitan a su Administración titular que se regularice su situación. Transmiten desesperación y la inexistencia de otra alternativa ante la posibilidad de vivir en la calle con sus hijos y sin poder acceder a los procesos de adjudicación de vivienda, en tanto la ocupación ilegal de una vivienda con frecuencia impide concurrir en ellos.

Las familias monoparentales (en gran medida, mujeres con hijos menores de edad a su cargo) son las más castigadas por esta situación y las que con mayor frecuencia formulan sus quejas ante esta institución. Para tramitar su solicitud y poder participar en los procedimientos de adjudicación de vivienda protegida deben abandonar la vivienda ocupada.

La Administración no acepta suprimir de sus reglamentos de adjudicación de vivienda por especial necesidad el requisito de no encontrarse ocupando una vivienda o inmueble sin título suficiente para ello. Argumenta que esto supondría discriminar a quien ha cumplido escrupulosamente con la ley, poniéndole en la misma posición que aquel que ha cometido un delito de usurpación de bienes inmuebles, así como que incentivaría la ocupación ilegal de una vivienda pública.

El Defensor del Pueblo comprende la dificultad que entraña la regulación de este problema. Pero no puede dejar de advertir que la situación económica, social y personal de estos ciudadanos se corresponde, en muchas ocasiones, con la de especial necesidad que precisamente pretende cubrir el procedimiento de adjudicación de vivienda de protección pública. No se puede obviar que estas situaciones se encuentran directa e íntimamente relacionadas con la escasez de vivienda pública para ser adjudicada en situaciones de necesidad y emergencia social, y también con la lentitud de los procedimientos de adjudicación.

Por ello, lo cierto es que el problema descrito, entiende esta institución, debe abordarse desde una perspectiva más amplia que la infractora o penal, pues esconde un problema de acceso a la vivienda muy grave, al que es necesario poner remedio.

## HACIENDA PÚBLICA [CAPÍTULO 12]

[...]

### TRIBUTOS DE GESTIÓN ESTATAL [12.1]

#### Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) [12.1.1]

##### ***Deducciones, exenciones y decrementos patrimoniales***

[...]

[...] [E]n el informe correspondiente a 2020, se aludía a la Recomendación formulada a la Secretaría de Estado de Hacienda para corregir la disparidad de tratamientos respecto a la tributación **por cuidados de hijos menores** con enfermedad grave entre las personas que están en régimen laboral, para las que estas rentas quedan exentas, y quienes siguen el régimen del personal funcionario, para los que no lo está. La respuesta de la Administración difiere el asunto al resultado de los trabajos de un comité de expertos sobre el sistema tributario español, cuyas conclusiones se esperan para el primer trimestre de 2022. Por este motivo, la Recomendación permanece en seguimiento.

[...]

## ACTIVIDAD ECONÓMICA [CAPÍTULO 13]

[...]

### AGUA [13.4]

[...]

#### Cortes de suministro, restablecimiento y altas [13.4.2]

En el año 2021 ha aumentado el número de quejas relacionadas con cortes de suministro de agua, fundamentalmente de carácter individual. Entre las que el Defensor del Pueblo sigue tramitando con especial rapidez, incluso por vía telefónica, se encuentran aquellas quejas que **afectan a menores de edad** o a personas con alguna situación de especial vulnerabilidad.

[...]

#### Calidad y suficiencia del suministro eléctrico [13.5.1]

Son numerosas las quejas que recibe cada año el Defensor del Pueblo por cortes en el suministro eléctrico, que afectan en especial a las personas más vulnerables (personas de avanzada edad, enfermos o **menores**).

[...]

#### Bono social eléctrico [13.5.3]

El Defensor del Pueblo continúa recibiendo quejas de los ciudadanos por ineficiencias en la gestión del bono social eléctrico. Un caso típico se produce cuando la consulta telemática de la plataforma establecida para la comprobación de los datos fiscales no ofrece resultados concluyentes sobre si el peticionario tiene o no derecho a dicho bono.

[...]

Otro de los problemas detectados en este ámbito es el relativo a la gestión del bono social de las familias numerosas, asociado en estos casos a la exigencia de que el título que acredite tal condición se halle en vigor en el momento de la solicitud. El Defensor del Pueblo Andaluz se dirigió al Defensor del Pueblo, identificando el problema, que afecta, con especial relevancia, a las familias con hijos mayores de veintiún años que prosiguen sus estudios, las cuales deben renovar el título con periodicidad anual. Se iniciaron

actuaciones con la Secretaría de Estado de Energía, que, al cierre de este informe, todavía no ha dado respuesta.

[...]

### ORDENACIÓN DEL JUEGO [13.10]

Como se ha referido en anteriores informes, la preocupación del Defensor del Pueblo por los efectos que los juegos de azar y su publicidad puedan tener **sobre los jóvenes y personas especialmente vulnerables** le llevó a formular, en 2018, la Recomendación de que se estudiara la prohibición total de la publicidad relacionada con el juego y las apuestas, incluyendo la promoción comercial de marcas o de eventos sobre juego y apuestas en los medios de comunicación, radio, televisión e internet, así como la utilización publicitaria, a estos efectos, de la imagen de personas con notoriedad pública.

La aprobación, en línea con dichos criterios, del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, supuso, a juicio del Defensor del Pueblo, un paso muy relevante en la mejora de la garantía de los derechos de los colectivos más sensibles en este sentido, al someter la publicidad del juego a determinadas restricciones orientadas a su protección y a la prevención de conductas adictivas.

En el ejercicio al que hace referencia este informe se ha producido la plena entrada en vigor de las medidas contenidas en esta norma, tras finalizar, el 31 de agosto de 2021, el régimen transitorio previsto, para no perjudicar los contratos publicitarios firmados con anterioridad. Entre estas medidas cabe citar la prohibición de que los mensajes comerciales vayan **dirigidos directamente a menores de edad** o que, por sus características, o los medios de difusión utilizados, puedan ser especialmente atractivos para este colectivo; la prohibición del patrocinio, por parte de las marcas comerciales del juego, de actividades dirigidas a menores, o la prohibición de la aparición, en los anuncios del sector, de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública, sean reales o de ficción, entre otras.

Por otra parte, ha proseguido en este ejercicio el seguimiento de dos investigaciones relativas a la actividad de la Comunidad de Madrid en materia de juego, expuestas en el informe correspondiente al pasado ejercicio.

La primera, en relación con la proliferación de establecimientos de apuestas, así como su proximidad, en muchos casos, a colegios y centros educativos, lo que podría interferir en la salud y educación de los menores, colectivo especialmente vulnerable y objeto, por mandato constitucional, de protección. La Consejería de Presidencia, Justicia e Interior ha confirmado al Defensor del Pueblo que sigue sin disponer de datos relativos

a distancias medias entre los establecimientos de juego existentes en su territorio, número de colegios situados a una distancia con tales establecimientos inferior a cien metros, ni estimaciones de alumnos afectados por esta circunstancia, aunque se compromete a completar estos trabajos en un medio plazo.

Por otra parte, la Consejería de Sanidad ha comunicado que, debido a los efectos de la pandemia sobre el sistema sanitario, no ha podido hasta el momento culminar la puesta en marcha de una unidad para el abordaje de las adicciones comportamentales en el Hospital General Universitario Gregorio Marañón, ni la creación de un observatorio intersectorial del juego, si bien sigue trabajando en dichas iniciativas y otras, como un nuevo Plan de salud mental y adicciones. La Administración señaló que ha continuado potenciando la atención a las adicciones a través de programas específicos para personas afectadas por ludopatía en los hospitales Ramón y Cajal y 12 de Octubre, así como mediante un programa terapéutico específico para la atención de las adicciones comportamentales en menores en el último hospital citado.

[...]

## COMUNICACIONES Y TRANSPORTES [CAPÍTULO 14]

[...]

### TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS CONEXAS [14.3]

[...]

#### Transporte por ferrocarril e infraestructuras ferroviarias [14.3.3]

[...]

##### ***Acompañamiento de menores***

A partir de la entrada en vigor de las modificaciones tarifarias descritas en el apartado anterior, cuando se compra un billete de alta velocidad, para poder elegir asiento en el tren, es preciso adquirir una tarifa específica o abonar un suplemento. En el supuesto contrario, el propio sistema asigna los asientos de manera automática, separando, en algunos casos, a las familias y personas que viajan juntas, sin establecer excepción o prevención alguna en función de la edad. Se solicitó informe al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana respecto a situaciones en las que menores de muy corta edad (de dos y cuatro años) se han visto obligados a viajar separados de sus familiares, incluso en coches distintos.

También se abrieron actuaciones respecto a la suspensión, a partir del inicio de la alarma sanitaria, del servicio de acompañamiento de menores de Renfe, modalidad que permite viajar solos a los niños de entre 6 y 13 años, bajo supervisión del personal de dicha empresa pública durante todas las fases del viaje.

A la suspensión de este servicio se ha sumado la decisión de Adif de prohibir, también por motivos sanitarios, el acceso a los andenes de las estaciones a los acompañantes de los viajeros, con independencia de su edad, lo que impide también la posibilidad de que los menores que viajan solos sean, al menos, guiados por sus familiares adultos hasta el interior del tren y acomodados en sus respectivos asientos.

Renfe comunicó que iba a reponer el servicio de acompañamiento de menores a la mayor brevedad posible, además de tener previsto establecer con Adif que, con unos requisitos de seguridad, un menor pueda ser acompañado por una persona adulta hasta la zona de embarque en aquellas estaciones que cuentan con control de acceso.

[...]

#### Transporte de viajeros por carretera [14.3.4]

[...]

##### **Paradas de autobús**

La resolución de las quejas relativas al establecimiento de nuevas paradas de autobús, o la modificación de la ubicación de otras existentes, con frecuencia plantea conflictos negativos de competencia entre las distintas administraciones concernidas, como son la otorgante de la concesión de transporte, la titular de la vía sobre la que se sitúa la parada, los ayuntamientos, los consorcios de transportes y las comunidades autónomas concernidas.

[...]

Otro caso es la ausencia, pese a estar prevista en la concesión administrativa, de paradas de la línea de autobús Madrid-Valmojado-Toledo, en el interior de la urbanización Calypo-Fado, situada entre las comunidades autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha. Su ubicación obliga a sus usuarios a realizar desplazamientos a pie de hasta media hora de duración para poder tomar el autobús. Es un problema que **afecta especialmente a un grupo de alumnos de bachillerato**, que se desplazan a diario al Instituto de Enseñanza Secundaria de Valmojado (Toledo). Las administraciones implicadas no han alcanzado hasta la fecha un acuerdo para la resolución del problema, ni para la reparación de las marquesinas de las paradas más próximas, que llevan años en muy mal estado, por lo que no sirve para guarecerse del frío y de la lluvia.

[...]

## FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS [CAPÍTULO 18]

[...]

### CONDICIONES LABORALES [18.2]

[...]

#### ***Permiso por nacimiento***

El permiso por nacimiento para la madre biológica tiene una duración de dieciséis semanas, de las cuales las seis semanas posteriores al parto son, en todo caso, de descanso obligatorio e ininterrumpidas. Este permiso se amplía en dos semanas más en el supuesto de discapacidad del hijo o hija, y, por cada hijo o hija, a partir del segundo en los supuestos de parto múltiple, una para cada uno de los progenitores.

En el caso de que ambos progenitores trabajen y transcurridas las seis primeras semanas de descanso obligatorio, el período de disfrute de este permiso puede llevarse a cabo según su voluntad, de manera interrumpida y ejercitarse desde la finalización del descanso obligatorio posterior al parto, hasta que el hijo o la hija cumpla doce meses. En el caso del disfrute interrumpido, se requiere, para cada período de disfrute, un preaviso de al menos quince días y se realiza por semanas completas.

Especial referencia cabe hacer en el disfrute de este permiso a los supuestos en los que la madre biológica realiza trabajo a turnos, como fue la situación planteada por una policía local del Ayuntamiento de Oropesa del Mar (Castellón) con turnos de trabajo por semanas, a la que la Administración correspondiente desestimó su solicitud de distribuir de forma interrumpida las diez semanas posteriores a las seis semanas inmediatas al parto, por períodos semanales en su semana de trabajo, es decir, únicamente respecto a las semanas que prestaba servicios. La desestimación se basaba en que ese cómputo supondría que la interesada disfrutaría del doble de tiempo del permiso por maternidad que el establecido para el resto de funcionarios de la corporación.

A juicio de esta institución, esta interpretación podría vulnerar el ejercicio de unos derechos reconocidos en la norma, así como la atención del menor, pues se solicitaba el disfrute de diez semanas de permiso interrumpido, que es lo que la norma reconoce y, lógicamente, se solicitaba para cuando se realizara servicio efectivo. Pues carecería de sentido disfrutarlas cuando se está de descanso, lo cual desvirtuaría la naturaleza misma del permiso.

Con el criterio desestimatorio de la solicitud formulada, lo que esta institución consideró que se llevaba a cabo era un recorte en el disfrute del citado permiso, pues, en realidad, solo se permitía disfrutar de cinco de las diez semanas de permiso posteriores al nacimiento, ya que las otras cinco eran semanas de descanso propias de la cadencia de turnos de su puesto de trabajo, como recogía el calendario laboral. Esto supondría discriminar a los empleados públicos con régimen de turnos en el disfrute de los derechos propios de la conciliación de la vida laboral y familiar en relación con los que tienen jornadas ordinarias de trabajo, pues se obligaba a renunciar a días o semanas completas de descanso en las que, además, para alcanzar el cómputo anual de horas igual que el resto de funcionarios, se encuentran computadas las vacaciones y asuntos propios.

Esta institución expuso que la interesada debería tener derecho al disfrute interrumpido del permiso por nacimiento en los términos expuestos, al ser coherente con la finalidad y el espíritu de la norma, atendiendo a las características de su cadencia de trabajo. A pesar de diversos requerimientos, la Administración continúa sin dar respuesta a la Sugerencia formulada.

### ***Otras situaciones familiares***

En los supuestos de funcionarios que constituyen **familias monoparentales (en gran parte mujeres solas al cuidado de sus hijos)**, el Defensor del Pueblo ha iniciado, en 2021, actuaciones de oficio, ante la Secretaría de Estado de Función Pública, respecto a la posibilidad de acumular los permisos por nacimiento, adopción, por guarda con fines de adopción o acogimiento, tanto temporal como permanente, y por lactancia de ambos progenitores. Pues, si bien esta institución comparte la individualización de derechos de los progenitores en materia de conciliación, en aras de lograr una mayor igualdad, sin embargo, cuestiona la singular y concreta situación de las familias monoparentales (en gran medida, mujeres con hijos menores de edad a su cargo), en las que, en la práctica, el menor estaría menos tiempo al cuidado de su progenitor. Son los menores los que están perjudicados en su bienestar y cuidado con respecto a los que proceden de familia biparental, cuyos progenitores disponen del doble de tiempo para atenderles.

A juicio del Defensor del Pueblo, debería ser objeto de estudio valorar la posible acumulación de los períodos de permiso que corresponderían a ambos progenitores en los supuestos de familias monoparentales, llevando a cabo las necesarias modificaciones normativas, lo que conllevaría una posible modificación de los textos refundidos de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, Ley del Estatuto de los Trabajadores y Ley General de la Seguridad Social. Se deberían contemplar de forma específica las concretas peculiaridades de las familias monoparentales, y así evitarse la

quiebra del principio de no discriminación de sus hijos, que actualmente no pueden beneficiarse del mismo tiempo de atención y cuidados directos que habrían tenido de haber nacido en una familia con dos progenitores.

[...]

### PERSONAL DOCENTE [18.3]

[...]

#### ***Permiso de lactancia y excedencia para el cuidado de hijos***

A través de las quejas recibidas se vienen observando diferencias significativas entre las normativas autonómicas que originan desigualdades en los permisos y licencias del profesorado no universitario.

Mientras que algunas de las administraciones educativas consultadas admiten la posibilidad de poder disfrutar del permiso de lactancia acumulada, una vez finalizado el permiso de maternidad o paternidad, cuando los progenitores tienen previsto solicitar sin solución de continuidad la excedencia para el cuidado de hijos, otras mantienen como criterio de interpretación que el disfrute de la acumulación en jornadas completas de la hora de lactancia está condicionado a la incorporación y a la permanencia en el puesto de trabajo hasta que el menor cumpla doce meses, lo que en la práctica supone una condición de eventual reintegro de retribuciones, en caso de que el empleado o empleada opte después por la excedencia, o para el caso de que cese anticipadamente en los servicios por cualquier otra causa.

El Defensor del Pueblo considera que, desde una perspectiva legal, el permiso de lactancia y el derecho a la excedencia son derechos regulados en el Estatuto Básico del Empleado Público. Como tales, no se presumen limitaciones, restricciones o incompatibilidades, de modo que su interpretación ha de hacerse en el sentido más favorable a su efectividad, considerando su distinto fundamento, alcance y regulación. Sin embargo, dado que, hasta el momento, no existe un pronunciamiento judicial de un órgano superior que unifique el criterio de la Audiencia Nacional, no se ha considerado oportuno formular ninguna resolución en ese sentido a aquellas administraciones que deniegan a los docentes el disfrute del permiso de lactancia acumulada, una vez finalizado el permiso de maternidad o paternidad, si pretenden solicitar a continuación la excedencia para el cuidado de hijos.

Conciliar estos derechos del personal docente con el correcto funcionamiento del servicio público educativo ha de ser uno de los objetivos del nuevo marco normativo de la función docente.

[...]

## PERSONAL LABORAL EN EL EXTERIOR [18.5]

Las condiciones laborales mínimas del personal laboral que presta servicio en el exterior están fijadas en un acuerdo del año 2007, de aplicación con independencia de la nacionalidad y la legislación que regula los contratos. La singularidad de este colectivo, afectado por las circunstancias sociales y económicas del país en el que presta servicio, han justificado una atención específica por parte de esta institución.

El pasado año se dejó constancia de la necesidad de abordar una actualización de las condiciones laborales de este personal, para adecuarlo en la medida que resulte razonable, en atención a sus peculiaridades, a las condiciones laborales del resto del personal laboral de la Administración General del Estado. La Administración ha acordado comenzar la revisión del acuerdo en la Mesa de Negociación de la Administración General del Estado, en la que deberán analizarse las propuestas de las organizaciones sindicales para acordar los aspectos del régimen jurídico de este personal que deben modificarse buscando el mayor acuerdo posible.

Con independencia de la revisión del acuerdo en el marco de la negociación colectiva, que esta institución necesariamente ha de respetar, se han seguido actuaciones en relación con el **permiso de paternidad** del que puede disfrutar el personal laboral en el exterior. El acuerdo de 2007 establece el derecho del padre a disfrutar de dos días de permiso **retribuido por nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo**, y a 13 días de suspensión del contrato de trabajo por esa misma causa. El acuerdo traslada en este punto la misma regulación que contemplaba entonces el Estatuto de los Trabajadores. El Estatuto Básico del Empleado Público reconocía entonces el permiso de paternidad por el nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo con una duración de quince días. En el año 2018 se publicó el acuerdo de aprobar la ampliación del permiso a un total de 16 semanas. La Administración mantiene que este acuerdo no se aplica al personal laboral en el exterior.

El criterio que defiende la Administración mantiene al personal laboral que presta servicios en el exterior en una situación excepcional que constituye una anomalía en el régimen de los permisos por nacimiento en el ordenamiento jurídico español. Es contrario a la actual regulación de los permisos por nacimiento de hijo que contiene el Estatuto Básico del Empleado Público, que es de aplicación, a juicio de esta institución. Y no se corresponde con la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, la conciliación de la vida personal y familiar, y la corresponsabilidad entre ambos progenitores, que son los principios que han guiado estas reformas.

Esta institución ha recomendado reconocer al progenitor diferente de la madre biológica que forme parte del personal laboral que presta servicios en el exterior al

servicio de la Administración General del Estado el derecho a permiso por nacimiento, guarda con fines de adopción acogimiento, con una duración de dieciséis semanas en aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público. Al finalizar este informe, se está a la espera de respuesta.

[...]

### MUTUALIDADES [18.6]

La falta de previsión en el régimen del mutualismo administrativo de la exención de aportaciones económicas en la prestación farmacéutica en los supuestos de personal adscrito a MUFACE, ISFAS y MUGEJU, **con menores a cargo** que padecen grados de discapacidad igual o superior al 33 %, implicó actuaciones de oficio ante las citadas mutualidades a efectos de valorar posibles soluciones para estos supuestos. El nivel de aportación de las personas encuadradas en ellos es, con carácter general, del 30 % del precio de venta al público de los medicamentos y demás productos sanitarios. Esta aportación viene establecida únicamente en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, para los adscritos al Sistema Nacional de Salud.

Para facilitar el control y efectividad del nuevo derecho de exención en el copago farmacéutico, el Instituto Nacional de la Seguridad Social generó un nuevo grupo de «aseguramiento» con el título «Menores con discapacidad igual o superior al 33 %», en el que incluyó, no solo a menores con discapacidad protegidos por el régimen general de la Seguridad Social o del Sistema Nacional de Salud, sino también a aquellos que tenían ya la condición de beneficiarios de las mutualidades, para los que no sería aplicable la exención, como ya se ha señalado, considerándose, por tanto, que la condición de «Menores con discapacidad igual o superior 33 %» creaba un título propio de aseguramiento.

Esta actuación generaba una doble concurrencia de derechos para los beneficiarios adscritos a las mutualidades, no permitido por la legislación vigente. Por una parte, la asistencia por derecho propio en el Sistema Sanitario Público. Por otra parte, la asistencia por derecho derivado como beneficiario de un titular de una mutualidad. Por tanto, el reconocimiento o mantenimiento por las mutualidades de la condición de beneficiario a cargo de un titular resultaba del todo incompatible con la condición de asegurado o beneficiario, a efectos de la asistencia sanitaria a través del Sistema Nacional de Salud. Era preciso encontrar una solución que permitiera dar respuesta a la situación planteada.

Así, dado que dicho reconocimiento no se había realizado a instancia de los interesados sino de oficio, y considerando la sensibilidad del asunto, por parte de las

mutualidades se resolvió emplazar a los titulares con beneficiarios menores con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %, para que pudieran ejercer su derecho de opción, bien como titulares del derecho a la asistencia sanitaria en el ámbito del régimen general, en el que podrían acogerse a la nueva exención en el copago farmacéutico, bien como beneficiarios del derecho a la asistencia sanitaria de las personas titulares de la mutualidad para los que no sería aplicable la exención, valorando todas y cada una de las circunstancias concurrentes y las consecuencias que de tal elección pudieran derivarse para sus beneficiarios en otros aspectos.

También se han llevado a cabo actuaciones ante las mutualidades para conocer el procedimiento seguido para asegurar la vacunación frente a la covid-19 de sus titulares y beneficiarios. Particularmente de aquellos que reciben la asistencia sanitaria a través del concierto con entidades de seguro privadas. De las actuaciones realizadas se desprende que los distintos procesos de vacunación se han llevado a cabo correctamente, y que han sido muy puntuales los casos en los que los datos de los mutualistas no habían sido correctamente registrados en el correspondiente servicio público de salud autonómico.

## EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN (MNP)

[...]

### **Visita a España del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes (CPT)**

En el año 2021 fue publicado el [informe al gobierno español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes \(CPT\) del 14 al 28 de septiembre de 2020](#), que será objeto de atención más detallada en el informe anual del MNP, pero de cuyo contenido se hace referencia a continuación.

En esta visita, la delegación del CPT se ocupó de verificar tanto el trato como las condiciones en que tiene lugar la privación de libertad en diversas instalaciones españolas: en varias prisiones, en los dos hospitales psiquiátricos penitenciarios (Alicante y Sevilla) y en **un centro de internamiento para menores** en Algeciras (Cádiz). Además, se examinó el trato y las garantías ofrecidas a las personas privadas de libertad por la policía.

La visita del CPT tuvo lugar durante la pandemia de covid-19. Analizó, entre otras cuestiones propias del mandato de prevención de la tortura, las medidas adoptadas en los lugares de detención para la protección de la salud pública frente al virus SARS-CoV-2 y las restricciones impuestas en el contexto de la pandemia.

[...]

### **Visitas de 2021**

La visita a los lugares y el encuentro con la persona privada de libertad y todo lo que la antecede y lo que de ella se deriva es la actividad fundamental del MNP. Esto, se detalla en el informe anual específico del MNP.

Se distingue entre visitas propiamente dichas o presenciales y las actuaciones no presenciales. A pesar de la persistencia de la pandemia, la inmensa mayoría de las visitas, según se detalla más adelante, han sido presenciales.

[...]

Se ofrece a continuación el detalle de la tipología de conformación de los equipos que han realizado estas visitas.

Composición de los grupos de visita en 2021
41 visitas multidisciplinares
[...] 7 centros de internamiento de menores; [...]

[...]

#### ***Visitas con atención a la discriminación por el género***

[...]

En 2021 se ha extendido el ámbito del proyecto con las visitas a **dos centros de internamiento de menores infractores** y a dos instalaciones psiquiátricas, una penitenciaria y otra de gestión autonómica. Se han efectuado las siguientes visitas dentro del proyecto «género y privación de libertad».

Género y privación de libertad
[...]
Centro de Reeducción Concepción Arenal (A Coruña)
Centro de Internamiento de Menores Bahía (Cádiz)
[...]

[...]

#### ***Captación de datos de las leyes de privación de libertad***

[...]

La siguiente campaña de captación de datos se hará con los **centros para menores infractores**, que comenzará a lo largo de 2022.

[...]



**DEFENSOR  
DEL PUEBLO**

[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)