

## SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

### 1 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

#### ***Consideraciones generales***

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.1 DILACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA

### 1.2.1 Justicia digital

#### ***Presentación electrónica de la documentación procesal***

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

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

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

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

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

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

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

### ***Problemas de accesibilidad de sistemas informáticos con el programa LexNET***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2.2 Cuestiones administrativas de la Justicia

### **Accesibilidad de la página web del Ministerio de Justicia**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Dificultades en la obtención de información general y falta de transparencia***

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Demoras en la resolución de expedientes de responsabilidad patrimonial***

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

### ***Demora en la recepción de certificados de actos de última voluntad***

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

### ***Pago de las tasas por medio de tarjetas virtuales***

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1.3 REFORMAS**

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

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

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

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

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

### ***Régimen disciplinario del ministerio fiscal***

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

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

### ***Reforma de la Ley de asistencia jurídica gratuita***

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

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

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

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

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

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

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

#### 1.4 INSTANCIA DE ACTUACIONES ANTE EL MINISTERIO FISCAL

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

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

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

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

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

### ***Personación del fiscal en ejecución contencioso-administrativa***

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

## **1.5 ABOGADOS**

### ***Insostenibilidad de la pretensión en la asistencia jurídica gratuita***

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

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

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

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

### ***Acceso a la documentación procesal***

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

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

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

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

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

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

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

### ***Colegiación en línea***

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

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

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

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

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

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

### ***Asistencia jurídica gratuita a las ONG en defensa de derechos ambientales***

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

En 2019, el Defensor del Pueblo formuló al Ministerio de Justicia una Recomendación para crear un grupo de trabajo entre el propio Ministerio de Justicia y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en el que se valore la aplicación de la normativa vigente en materia de acceso a la justicia gratuita, para analizar las dificultades que plantea dicho acceso para las asociaciones de defensa medioambiental y proponer una búsqueda de soluciones. Teniendo en cuenta el problema que se suscitaba por las posibles interpretaciones contrarias que se puedan hacer al espíritu de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso en materia de medio ambiente, que transpone el Convenio de Aarhus, y del propio convenio en sí, pues a la hora de otorgar el beneficio de justicia gratuita, además de los tres requisitos recogidos en la citada Ley 27/2006 (protección del medio ambiente, una antigüedad de dos años y ámbito territorial afectado) se exige en ocasiones a las ONG ambientales estar constituidas como asociaciones de utilidad pública, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

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

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

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

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

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

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

## 1.6 REGISTRO CIVIL

### 1.6.1 Entrada en vigor de la Ley del Registro Civil

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

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

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

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

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

#### 1.6.2 Sistema de cita

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

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

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

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

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

### 1.6.3 Carencias de personal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 1.6.5 Jura de la nacionalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 1.6.6 Registro Civil Central

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

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

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

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

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

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

#### 1.6.7 Otras cuestiones de nacionalidad

##### **Saharais**

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

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

### **Sefardíes**

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

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

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

### **Otros asuntos**

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

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

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

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

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

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

#### 1.6.8 Otras cuestiones registrales de interés

##### **Resolución de recursos**

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

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

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

### ***Recomendaciones sobre apellidos extranjeros***

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

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

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

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

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

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

### ***Interés legítimo para obtener un certificado de defunción***

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

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

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

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

### ***Matrimonio en una confesión religiosa***

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

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

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

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

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

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

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

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

***Certificado de nacimiento venezolano***

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

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

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

## 2 CENTROS PENITENCIARIOS

### **Consideraciones generales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.1 FALLECIMIENTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Especial atención al suicidio en prisión***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2 MALOS TRATOS

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

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

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

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

### ***Sistemas de videovigilancia en prisión***

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

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

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

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

### ***Aplicación de medios coercitivos y la elaboración de partes de lesiones***

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

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

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

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

### ***Identificación y formación de los funcionarios***

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

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

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

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

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

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

### 2.3 DERECHOS DE LOS INTERNOS

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

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

### **Comunicaciones**

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Comunicaciones entre personas privadas de libertad y el Defensor del Pueblo***

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

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

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

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

### ***Mujeres en prisión***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Cumplimiento de condena en primer grado***

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Garantías en el procedimiento administrativo disciplinario***

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

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

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

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

### **Aplicación de limitaciones regimentales**

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

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

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

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

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

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

### ***Traslados y conducciones de personas privadas de libertad***

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

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

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

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

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

### ***Personas con enfermedad mental en prisión***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Internos sometidos al régimen penitenciario militar***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.4 SITUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.5 SANIDAD PENITENCIARIA

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

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

### ***Impacto de la covid-19 en prisión***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Insuficiencia de personal sanitario***

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

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

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

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

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

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

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

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