

Informe Anual 2019

El Defensor del Pueblo tramitó 20.616 expedientes y dirigió 1.551 resoluciones a las administraciones

- *Se recibieron 20.215 quejas y 135 solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y se iniciaron 266 actuaciones de oficio*
- *Como consecuencia de las quejas y actuaciones, se formularon 574 recomendaciones, 490 sugerencias, 478 recordatorios de deberes legales y 9 advertencias*
- *Madriileños, andaluces, valencianos y catalanes lideraron el número de quejas recibidas en la Institución*
- *El Informe Anual incluye un volumen extra en el que se analiza la contribución de la inmigración a la economía española con recomendaciones para mejorar el régimen jurídico que regula sus condiciones de trabajo y residencia*
- *También se acompaña de una separata que recoge las conclusiones y recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en materia de centros residenciales para personas mayores en 2018 y 2019*

Madrid. 13/05/2020. La Institución del Defensor del Pueblo ha entregado hoy a las Cortes Generales [el Informe Anual 2019](#).

En dicho ejercicio, la Institución tramitó 20.616 expedientes, entre quejas (20.215), investigaciones de oficio (266) y solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad (135). A esta cifra hay que sumar los ciudadanos que fueron atendidos personalmente: 17.402, de los cuales 2.501 fueron presenciales y 14.901 fueron atendidos a través de llamadas de teléfono.

Además, formuló a las Administraciones un total de 1.551 resoluciones, de las cuales 574 fueron recomendaciones, 490 sugerencias, 478 recordatorios de deberes legales y 9 advertencias.

En 2019, el Defensor presentó dos recursos ante el Tribunal Constitucional. [Uno](#) contra un apartado de la Ley Electoral que permitía a los partidos políticos recabar datos personales de los ciudadanos para hacer perfiles ideológicos, y otro contra [la Ley](#)

[de Caza de Castilla y León](#). A lo largo de su historia, el Defensor del Pueblo ha presentado 31 recursos de inconstitucionalidad ante al Alto Tribunal.

Madrileños (5.751 expedientes), andaluces (2.429), valencianos (2.167) y catalanes (1.915), por este orden, lideraron el número de quejas recibidas en la Institución.

Las quejas recibidas en 2019 continúan la estela de otros ejercicios y reflejan una demanda social según la cual sigue siendo necesario que las administraciones aumenten los medios humanos y materiales sin los cuales no se pueden ofrecer servicios públicos de calidad.

Este Informe Anual 2019 se presenta en 2020, en un momento en que todo, la sociedad, la economía, la vida, se está viendo profundamente alterado por la crisis del coronavirus.

En opinión de Fernández Marugán, “algunas de las resoluciones formuladas a las Administraciones por el Defensor del Pueblo en 2019 pueden verse ahora, en esta situación inédita que estamos viviendo, fuera de contexto o pertenecientes a un mundo que tardaremos en recuperar”.

Sin embargo, según apunta el Defensor, otras de nuestras recomendaciones y sugerencias pasadas, “tienen ahora más actualidad que nunca, ya que algunas carencias del pasado se están dejando ver en esta crisis con una mayor intensidad”.

Así, ha citado como ejemplos la situación de las residencias de ancianos o la necesidad de crear una renta mínima de inserción social de ámbito estatal.

Estas fueron las actuaciones más destacadas de la Institución en 2019:

Sanidad

El Defensor llama de nuevo la atención sobre la **compensación solo parcial en los últimos años de la reducción de los presupuestos sanitarios** de las administraciones públicas, a causa de la crisis económica. Destacan también las actuaciones por la insuficiencia de recursos sanitarios en las zonas rurales y por la falta de cobertura de especialistas en el ámbito de la atención primaria. **El refuerzo de la atención primaria es imprescindible**. Hay además que apostar, decididamente, por el desarrollo de la cartera sociosanitaria de prestaciones, es decir por los cuidados de larga duración, la atención sanitaria a la convalecencia y rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperable.

Además, el **sistema de copago** de los medicamentos, que se introdujo por motivos de ahorro en 2012, afecta negativamente a personas con pocos recursos económicos y desempleadas, así como a personas con discapacidad o con enfermedades muy graves. La institución confía en que pueda acometerse la reforma normativa, que ha recomendado reiteradamente, para ajustar, en términos de progresividad y equidad, el actual modelo de copago farmacéutico. **Urge la introducción de un supuesto de exención del copago para las personas con ingresos por debajo de un determinado umbral mínimo de renta.**

Hay que valorar de manera muy positiva la reforma de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud por el Decreto-ley de 2018 que amplió la cobertura de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a las personas extranjeras en situación irregular. Sin embargo, algunos aspectos que pueden afectar a personas en situación de vulnerabilidad económica y social quedaron regulados de forma incompleta, lo que exigiría una corrección normativa en cuanto fuera posible. Por ello, el Defensor realizó recomendaciones para garantizar la asistencia sanitaria gratuita a colectivos vulnerables que aún están excluidos de la normativa.

Otras recomendaciones destacadas tuvieron que ver con la reducción de las listas de espera y para impulsar la salud mental en el SNS.

Vivienda

Las quejas sobre la **opacidad de los procesos de adjudicación de vivienda pública protegida (VPP)** y los **retrasos en el pago de ayudas ya reconocidas en materia de vivienda** volvieron a protagonizar las reclamaciones ciudadanas en 2019.

La Institución ha instado a las administraciones a aumentar el parque de vivienda social en alquiler y a priorizar en el acceso a colectivos en riesgo, como las familias con rentas bajas y monoparentales, jóvenes, personas que hayan sufrido un desahucio, mujeres víctimas de violencia de género e inmigrantes.

Rentas mínimas

Las quejas recibidas en esta materia reflejan que la cobertura, intensidad y adecuación de las rentas mínimas es muy desigual en función del territorio.

Para equilibrar estas diferencias, el Defensor del Pueblo aboga por estructurar en el plano estatal un sistema integrado de rentas mínimas.

A juicio de la Institución, existe margen para un acuerdo que se traduzca en una propuesta legislativa viable, con un amplio apoyo parlamentario, que permita garantizar una mayor suficiencia de rentas a los hogares más castigados por la crisis.

Residencias de mayores

El Defensor del Pueblo viene examinando desde hace tiempo la atención que se presta en los centros residenciales de mayores de todo el territorio nacional y alertando de las carencias de medios y personal en muchos de ellos.

En 2018, la Institución puso de manifiesto en su informe anual el resultado del examen realizado sobre las residencias públicas y privadas de la tercera edad en el conjunto del Estado. Las conclusiones fueron objeto de seguimiento con todas las comunidades autónomas en 2019. El resultado ha permitido ratificar el análisis y sus conclusiones, que se han recogido en una [separata que acompaña al Informe Anual](#).

Así, el Defensor ha podido confirmar toda una serie de conclusiones en asuntos tales como la dispersión normativa sobre centros residenciales; la recopilación de datos que realizan las CCAA; la insuficiencia de plazas; la necesidad de revisar al alza de ratios de personal; la asistencia sanitaria que reciben las personas que viven en residencias; y las inspecciones que se realizan.

También se han analizado situaciones que afectan a la libertad, como son el ingreso involuntario de los residentes con deterioro cognitivo o psíquico y las sujeciones físicas.

El Defensor del Pueblo cree que deben abordarse reformas normativas de calado que garanticen mejor los derechos de los mayores en las residencias y que exijan una mayor dotación de personal y una mejora de su formación, el refuerzo y mejora de la atención médica, así como una mayor capacidad inspectora de las administraciones para hacer frente a los retos presentes y futuros de este sector.

Educación

Las deficiencias en las instalaciones, las dificultades para acceder a un determinado centro escolar, los problemas para obtener becas y ayudas y la prestación de servicios complementarios, como el transporte o el comedor, han seguido motivando el mayor número de quejas de padres, madres, alumnas y alumnos recibidas en la Institución.

Fernández Marugán ha reclamado una educación de calidad en la que el sistema educativo esté adaptado al modelo de educación inclusiva, educar en igualdad sea una prioridad y la equidad en el acceso a la educación sea una realidad.

Violencia machista

En 2019, fueron asesinadas 55 mujeres y tres menores. Las quejas recibidas en la Institución ponen de manifiesto fallos en todas las fases del sistema de protección que son más graves cuanto más vulnerable es la víctima. La Institución ha formulado nuevas [recomendaciones](#) para reforzar el sistema de protección de las víctimas de violencia de género y de sus hijas e hijos.

Por otra parte, el Defensor ha [reclamado](#) que se amplíe la protección frente a todas las formas de violencia contra la mujer, introduciendo así la aplicación del concepto de violencia de género que establece el **Convenio de Estambul**.

Menores

El Defensor del Pueblo ha avisado sobre el elevado número de niños que el sistema de protección de menores todavía acoge en el modelo residencial y considera que las administraciones públicas tienen que adoptar políticas integrales destinadas a apoyar a las familias de acogida. En concreto, cree necesario mejorar las ayudas, dar más y mejor apoyo, así como formación a las familias acogedoras, aumentar el número de familias capacitadas para acogimientos especializados y desarrollar el acogimiento profesionalizado.

Migraciones

A diferencia de lo ocurrido durante 2018, año en el que la cuestión principal fue el récord de entradas por lugares no habilitados (casi 65.000 personas), 2019 ha sido el año en el que se ha alcanzado una nueva cifra histórica, esta vez referente al número de personas que han solicitado protección internacional (118.264 personas). En opinión del Defensor, la gestión de la acogida humanitaria de las personas que **acceden de manera irregular** a España y que por motivos variados no pueden ser expulsadas, y la gestión de la acogida de aquellas personas que solicitan **protección internacional** necesitan una profunda revisión orgánica y funcional. En ambos casos, a través de las actuaciones realizadas, se detectan dos carencias fundamentales: en primer lugar, la existencia de varios organismos, adscritos a distintos departamentos ministeriales, con competencias concurrentes y con deficiencias en la coordinación. Y en segundo lugar, la falta de participación de las comunidades autónomas y los ayuntamientos en la gestión de la acogida.

Impuestos

Los tributos que más quejas concentran son el Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas (IRPF) y el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), así como el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

En 2019, el Defensor del Pueblo ha logrado que la AEAT reconozca que la deducción por maternidad es plenamente aplicable en casos de nuevas formas de familia, como las constituidas por parejas del mismo sexo con hijos en adopción.

Ciudadanía y seguridad pública

El Defensor volvió a insistir en la necesidad de reformar algunos aspectos de la Ley de Seguridad Ciudadana. La Institución ha constatado que hay un debate social en cuanto a la «proporcionalidad en el uso de la fuerza», no tanto cuando se ejerce pacíficamente el derecho de manifestación, sino cuando, a su vez, los ciudadanos ejercen resistencia pasiva o violencia activa ante una actuación legal de la policía. En este sentido, el Defensor considera necesario que exista un **protocolo de actuación del uso de la fuerza** que proporcione a los agentes instrucciones claras y precisas sobre la manera y circunstancias en las que deben hacer uso de la fuerza, de las armas reglamentarias y de los materiales antidisturbios.

Justicia y registro civil

El pasado año 294 ciudadanos presentaron queja por discrepar con una resolución judicial y 180 por desacuerdo con un procedimiento judicial en trámite. También han continuado los problemas en los registros con 881 quejas, de las cuales 623 tienen que ver con retrasos de [expedientes de nacionalidad](#).

Medio Ambiente

El Defensor realizó numerosas actuaciones relacionadas con la contaminación en sus diferentes vertientes (aire, suelo, malos olores, ruido, electromagnética). Además, interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Caza de Castilla y León y analizó los medios con los que cuentan las administraciones para combatir los incendios forestales.

Destaca también la actuación abierta con ocho comunidades autónomas, además de Ceuta y Melilla, [para comprobar el grado de aplicación del Real Decreto 1432/2018](#) que establece medidas para la protección de la avifauna contra la electrocución y la colisión.

Por otro lado, la Institución cree necesario que se modifique el artículo 337 del Código Penal para que la fauna silvestre quede protegida frente al maltrato, como ya sucede con los animales domésticos.

Bono social eléctrico

El Defensor Inició dos actuaciones de oficio para mejorar la protección de los consumidores vulnerables y dotarles de garantías ágiles para reclamar en caso de denegación indebida del bono social.

Transportes

En 2019 la Institución abrió una investigación de oficio para conocer el criterio global de Renfe y del Ministerio de Fomento respecto a las políticas para evitar una discriminación por razón de residencia en cuanto a conexiones ferroviarias. En opinión del Defensor del Pueblo la oferta de servicio de transporte público en zonas rurales debe adecuarse no solo a criterios beneficio económico, sino que también debe adaptarse a una lógica de baja demanda para evitar el aislamiento de ciertas zonas. Es el caso de las deficientes infraestructuras ferroviarias de conexión con Extremadura.

Apuestas y publicidad intensa del juego

La Institución dirigió el año pasado varias resoluciones a los Ministerios de Economía y Hacienda y de Sanidad, Consumo y Bienestar Social para que limiten la publicidad del juego y las apuestas y refuercen la protección de las personas más vulnerables frente a la adicción al juego. Todas las [recomendaciones](#) fueron aceptadas e introducidos los cambios normativos solicitados en el presente año 2020.

Centros penitenciarios

El Defensor realizó en 2019 el estudio [Personas con discapacidad intelectual en prisión](#) que ha contribuido a visibilizar la situación de un colectivo muy desconocido por la sociedad y altamente vulnerable.

En 2019, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias publicó varias instrucciones y órdenes de servicio siguiendo las resoluciones del Defensor.

Actividad del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura (MNP)

En 2019 el MNP realizó 106 [visitas](#) a lugares de privación de libertad y formuló 889 [resoluciones](#) (48 recomendaciones, 813 sugerencias y 28 recordatorios de deberes legales) para mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de libertad.

En el informe específico del MNP se encuentran recogidas con todo detalle las actuaciones realizadas por la institución en esta materia.

CONTRIBUCIÓN DE LA INMIGRACIÓN A LA ECONOMÍA

Por tercer año consecutivo, el Defensor ha querido incorporar al Informe Anual un volumen extra en el que, en esta ocasión, se analiza la contribución de la inmigración a la economía española. Con estos monográficos, Fernández Marugán quiere hacer una reflexión sobre temas que considera de gran trascendencia. Así, el año pasado presentó un análisis de la crisis demográfica y el anterior de las consecuencias de la crisis económica en la sociedad española.

El Defensor considera que “la inmigración es un potente agente de transformación” y, por este motivo, cree que debería ser un tema prioritario. En su opinión, “recibir cientos de miles de inmigrantes cada año es incompatible con una política pasiva y una marcada atonía institucional en materia migratoria”.

Fernández Marugán cuestiona que España no cuente con un Plan de Ciudadanía e Integración actualizados, que tenga un retraso de más de una década en la aprobación del reglamento de asilo, que el sistema de recepción y atención a los refugiados esté colapsado o que exista una disfunción crónica en materia de regulación y empleo. A su juicio, “estos son algunos ejemplos de una falta de atención política plena, de una carencia de objetivos bien orientados y bien perfilados y de una insuficiente dotación de instrumentos y recursos de acción eficaces”.

Por todo esto, el Defensor quiere contribuir a una mejor comprensión del fenómeno migratorio, especialmente en lo concerniente al vínculo entre inmigración y economía. El análisis que incluye este año el Informe Anual de la Institución desvela que la inmigración ha sido, es –y será–, una oportunidad e incluso una necesidad desde el punto de vista económico.

Con este estudio, Fernández Marugán quiere rebatir con datos objetivos los mensajes negativos sobre la inmigración y presentar medidas concretas que confía en que servirían para potenciar los efectos positivos de la inmigración en la economía.

El contenido del informe monográfico

El texto "[La contribución de la inmigración a la economía española](#)" se divide en cuatro apartados que analizan el impacto de la inmigración en la demografía, en el mercado laboral, en la economía pública y sus efectos macroeconómicos.

En relación al impacto en la **demografía**, asegura que la inmigración se ha convertido en factor de reemplazo demográfico en España en los últimos años y lo seguirá siendo de forma inevitable en el futuro.

En lo referente al **mercado laboral**, concluye que los flujos migratorios son esenciales para compensar el declive de la fuerza laboral nativa (población activa), hasta el punto de que, desde el final de la crisis económica, la totalidad del incremento en la población activa en España corresponde a ciudadanos extranjeros. Así, asegura que el empleo extranjero es esencial para sostener el nivel general de empleo requerido por el crecimiento de la economía española.

También apunta que la inmigración ha colaborado a sostener el progresivo incremento de la tasa de actividad femenina de las españolas de forma muy notable, contribuyendo a resolver la llamada «crisis de los cuidados».

Por otro lado, el texto incide en la concepción de que la inmigración laboral no solo ha sido necesaria en el pasado y lo es en el presente, sino que será aún más importante en el futuro, en la medida en que el país apueste por un cambio de modelo hacia un crecimiento apoyado en la innovación y el progreso tecnológico.

También documenta que el impacto de la inmigración laboral sobre los niveles de salarios, empleo o paro de los trabajadores nativos es muy reducido, no generalizable y, en todo caso, muy limitado en el tiempo.

Respecto a la **economía pública**, el informe revisa diversos aspectos que, normalmente, alimentan los prejuicios negativos hacia la inmigración. El texto desmiente la idea del «efecto llamada» y otros muchos juicios desinformados que se oyen habitualmente en esta materia.

En este capítulo se demuestra que los extranjeros no viven de las pensiones españolas y no gozan de preferencia alguna en materia de transferencias públicas y prestaciones de la Seguridad Social. Se detalla también como los extranjeros están infrarrepresentados en las pensiones no contributivas, subsidios y ayudas, y todo ello pese a que, en términos agregados, la situación de los hogares inmigrantes es visiblemente mucho más desfavorable que la de los nativos.

En materia de **gasto sanitario**, ofrece argumentos para sostener la idea de que el acceso universal a la sanidad (independientemente del status administrativo) no es

solo una exigencia ética, sino que además es una medida de eficiencia económica, en la medida en que contribuye a mejorar la salud colectiva de toda la población y previene los excesivos costes que supone relegar la atención médica de la inmigración en situación irregular a una situación de emergencia médica.

El estudio demuestra que los extranjeros hacen un uso inferior de consultas, pruebas diagnósticas y medicamentos, generando un menor gasto per cápita en sanidad que el asociado a la población nativa.

Respecto a la contribución de la inmigración a los **ingresos públicos**, se detalla cómo en términos de recaudación impositiva no existe ninguna excepción para los extranjeros que residen en territorio español.

Por último, el capítulo relativo a la **aportación de la inmigración al crecimiento económico** refuerza la idea de que este crecimiento en los países más desarrollados, incluido el nuestro, está plenamente condicionado a la llegada de inmigración, y cómo ésta permite absorber mejor los *shocks* del mercado de trabajo, facilitando ciclos expansivos de la economía, y cómo comercio, inversión y productividad pueden verse también positivamente afectados por los flujos migratorios.

Recomendaciones del estudio

En el estudio, el Defensor recomienda modificaciones del Reglamento de Extranjería y propone formular instrucciones claras a las oficinas de extranjeros para contribuir a mejorar el régimen jurídico que regula las condiciones de trabajo y residencia de la inmigración en España.

El estudio expone que **las personas extranjeras suponen el 15% del empleo** y asegura que si los ocupados extranjeros abandonaran mañana mismo nuestro mercado laboral, el nivel de empleo de la economía caería a los 16,7 millones de ocupados, una caída que no podría ser sostenida por los trabajadores autóctonos.

En este sentido, Fernández Marugán recomienda modificar el reglamento de extranjería (artículo 63), estableciendo que la autorización de trabajo y residencia inicial podrá tener una duración mínima de seis meses y máxima de un año. Además, pide dictar instrucciones a las oficinas de extranjería, recordando que la normativa vigente exige que el contrato de trabajo firmado por el trabajador y por el empresario garantice una actividad continuada durante la vigencia de la autorización.

El informe reconoce la gran contribución de la población migrante a labores de cuidado de **niños y personas mayores dependientes**. En España las previsiones de crecimiento de la tasa de dependencia son alarmantes.

Por este motivo, el Defensor recomienda modificar el Reglamento de extranjería (art. 54), minorando las exigencias del IPREM en los casos de extranjeros dados de alta en el régimen especial de empleadas de hogar, con hijos menores a su cargo en el país de origen. Además, pide modular la exigencia (art. 66.2) de que cuando el empleador sea una persona física, deberá acreditar que cuenta con medios económicos suficientes para atender sus necesidades. También pide ampliar el plazo establecido en la norma (art. 67.8) en caso de fallecimiento del empleador, para que el trabajador pueda ser dado de alta por otro empleador, que ahora se limita a tres meses desde la entrada del extranjero en España.

El estudio asegura que **la innovación y el progreso tecnológico solo llegarán de la mano de importantes flujos de inmigración cualificada**. Para hacer de nuestro país un entorno atractivo en la batalla por la captación de talento a medio y largo plazo, el Defensor propone establecer un procedimiento específico que posibilite el paso de la situación de estancia a la de residencia para aquellos extranjeros que sean titulares de tarjeta de estudiante para la realización de estudios de postgrado en España. Además, recomienda modificar el artículo 63 del Reglamento de extranjería, añadiendo un apartado que permita que, en las autorizaciones de trabajo y residencia iniciales, se contemple expresamente el cambio de sector de actividad si, durante su vigencia, el extranjero finaliza los trámites de homologación de su título y consigue una oferta de empleo.

El informe demuestra que como consecuencia de una **prolongada caída en la fertilidad**, la fuerza laboral en España se ha reducido. En este sentido, el Defensor del Pueblo aboga por acabar con las dificultades para la inserción sociolaboral de los **menores extranjeros no acompañados**, mayores de 16 años. Fernández Marugán ha formulado [recomendaciones](#) en las que propone modificar varios artículos del Reglamento de extranjería (artículos 196, 197 y 198) para mejorar la documentación de los menores extranjeros no acompañados y facilitar su tránsito a la vida adulta en igualdad de condiciones que el resto de jóvenes españoles y extranjeros.

Por último, el informe concluye que la migración no solo permite sostener el crecimiento demográfico, sino que, además, **evita el envejecimiento poblacional**, aliviando los efectos sobre la economía. El Defensor recomienda modificar los artículos 185 y 186 del Reglamento de extranjería a fin de restringir los supuestos en los que un menor de edad, hijo de un residente legal, pueda encontrarse en situación de irregularidad en España. A su juicio, el procedimiento deberá facilitar, en todo caso, el

acceso a la regularidad documental retrotrayendo los efectos al día del nacimiento de los menores extranjeros nacidos en España.

Además, propone dictar instrucciones a las oficinas de extranjería desarrollando el procedimiento a seguir en el artículo 54.3 del Reglamento de extranjería, interpretando el concepto de circunstancias excepcionales acreditadas de acuerdo con el interés superior del menor en cada caso concreto.