DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2018

Volumen II. Estudios y documentos de trabajo

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2018

Volumen II

Estudios y documentos de trabajo

Madrid, 2019

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

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

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

SUMARIO DEL VOLUMEN II

Estudios y documentos de trabajo

Estudios 5

La situación demográfica es España. Efectos y consecuencias 5

Las personas con discapacidad intelectual en prisión 113

Documentos de trabajo 159

Retrasos en la Administración de Justicia 161

La vivienda protegida y el alquiler social en España 207

Algunos problemas producidos por la contaminacion atmosférica 229

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

La situación demográfica en España

Efectos y consecuencias

Estudio

Presentación. El cambio de la población en España

Los cambios en tecnología, transportes y comunicaciones han creado un mundo donde cualquier cosa puede ser producida en cualquier punto de la Tierra y vendida en todas las demás partes del planeta. Una de las consecuencias de la globalización que viene desarrollándose en el mundo es la aparición de unos cambios de la población como jamás se habían visto.

La población mundial está creciendo, desplazándose y, a la vez, haciéndose más vieja en determinadas partes del mundo. La población está en auge en los países más empobrecidos del globo. La presión de las condiciones de vida miserables que en estos países existen y la atracción que ejercen los altos niveles de vida en otros llevan años provocando que millones de personas se desplacen de los países empobrecidos a los países ricos. Además, en el mundo aparece un numeroso grupo de personas mayores. El Banco Central Europeo (BCE), en su informe anual de 2018, acaba de alertar del envejecimiento de la población en la zona euro, donde las personas viven más tiempo y tienen menos hijos. Todo un reto para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Señala el BCE que el cambio demográfico se ve bien reflejado en el incremento del número de personas de 65 años o más en relación con la población en edad de trabajar. Según las proyecciones de Eurostat, esta ratio se incrementará en la zona del euro en su conjunto desde el 31 % de 2016 hasta el 52 % en 2070.

Ahora bien, conviene percatarse de que la evolución de la población puede tener importantes repercusiones macroeconómicas, unas positivas y otras no tanto y que plantean retos que es necesario afrontar. De forma positiva, los índices de fallecimiento cayeron drásticamente como resultado de la medicina moderna y de las medidas de salud pública (vacunas, antibióticos). Por el contrario, el envejecimiento de la población tendrá un impacto negativo sobre las finanzas públicas durante las próximas décadas. El BCE manifiesta que el gasto público, asociado al envejecimiento en la zona del euro, que ascendía a una cuarta parte del PIB en 2016, se ha ido elevando. Según las proyecciones de un informe sobre envejecimiento realizado por esta misma institución financiera en 2018 *(The 2018 Ageing Report),* este gasto seguirá aumentando hasta situarse en el 28 % del PIB en 2040 y descenderá ligeramente, hasta el 27 % para 2070.

Hecha la referencia a lo que sucede en el seno de la Unión Europea, es el momento de aproximar el foco a nuestra realidad. España forma parte de ese conjunto de naciones en el que las personas vivimos más tiempo, en promedio casi 50 años más

que en 1900. Donde habrá más fallecimientos que nacimientos, cosa que tan solo había sucedido durante la Guerra Civil. Siendo esto así, los retos que habrá de afrontar pueden llevarse a cabo desde diferentes enfoques.

El pasado ejercicio, el Defensor del Pueblo, a la hora de presentar el informe anual correspondiente a 2017, centró su atención en aspectos relacionados con la redistribución de la renta. Llevó a cabo, por ello, un análisis dedicado a informar a las Cortes Generales de los problemas ocasionados en España por la crisis económica y, en particular, se aproximó a las cuestiones más vinculadas a la desigualdad, generadas durante la década definida entre 2008-2017. Como la desigualdad frena el crecimiento, incidimos en el ámbito social, señalando que, a la vista de los daños que se habían ocasionado, era recomendable reconstruir y ampliar el Estado de bienestar existente, ya que nada se había hecho por recalibrarlo.

De aquel trabajo, nos limitaremos a enunciar la relación de baches que se habían producido con la crisis: el paro estructural, la temporalidad, la pérdida de la capacidad adquisitiva de los salarios, la ralentización en la integración de la mujer en el mercado de trabajo, la pobreza, la inmigración, las carencias en los servicios de la educación, la protección social, la dependencia, las pensiones, la universalidad de la sanidad, las inversiones en I+D... Todas ellas estaban afectando a la condición y a la calidad de la vida de amplios estratos de la sociedad española, y también al ejercicio de sus derechos sociales.

En este ejercicio, el Defensor del Pueblo considera que son relevantes los problemas que ahora y en el futuro afectan a la población. Siendo así, se decidió que al informe anual, correspondiente al año 2018, se le añadiera un análisis de las consecuencias demográficas ocasionadas, entre otros factores, por la crisis. El impacto de la crisis en la población ha sido analizado desde diferentes puntos de vista. Uno es aquel que se aproxima a los cambios habidos en la demografía. De forma rigurosa ha sido estudiado por un conjunto de profesores del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC.

Para ellos, las huellas de la crisis son visibles en varios sucesos demográficos. Una ecuación bien simple puede emplearse para observar su evolución: los nacimientos, los fallecimientos y el saldo migratorio. Porque durante algunos siglos la población española se había dirigido en sus salidas hacia América, se consolidó la percepción de que éramos un país emisor de población.

Este punto de vista cambió en el período de tiempo que transcurre entre el final del siglo XX y el inicio del siglo XXI. Fue cuando las corrientes cambian de eje y en esa mutación nos toca el turno enriquecedor de la inmigración. España pasó de ser un país emisor de emigrantes a ser un país receptor de inmigración. Una parte de los flujos

procedentes de distintos continentes se encaminaron hacia Europa. Aquellos que vinieron a España produjeron, en ella, un giro en redondo, que ocasionó una notable sorpresa. Los españoles no se encontraban preparados para hacer frente a cuantos les llegaban y tampoco contaban en aquel momento con un marco legal con el que encauzar el flujo que se avecinaba.

Un nuevo escenario migratorio español

Fruto de esa presión fue el establecimiento de una política migratoria apoyada en tres pilares:

- La canalización de los flujos de arribada para satisfacer las demandas de los empresarios quienes mantuvieron un mercado laboral en expansión durante un dilatado período de tiempo.
- La promoción de una estrategia de integración a favor de quienes vinieron por esos procedimientos.
- El reforzamiento de la lucha contra los accesos irregulares.

Lo súbito de este fenómeno hizo que, en un determinado momento, nuestros conciudadanos señalaran a la inmigración como una de las principales preocupaciones a las que habría de hacer frente la sociedad española.

Llegados a esta situación, había que poder desarrollar una razonable capacidad receptora. Este fue un objetivo nuevo para nosotros, que por añadidura habría de proyectarse por encima de los problemas y las circunstancias económicas coyunturales. La inmigración se hizo ver, se personó en el debate público, mediante un proceso, que además de tener implicaciones económicas y jurídicas, tiene implicaciones sociales muy importantes. Alrededor de ella, se teje una serie amplia de intereses. Los de los extranjeros que quieren venir a España; los de los españoles que necesitan de esos trabajadores; los de aquellos que, estando ya aquí, quieren traer a sus familias con ellos, y, claro está, los de las familias mixtas que se constituyen. Con una malla tan tupida, si se quiere ser eficaz, la gestión migratoria ha de ser un elemento activo de cohesión, y no una causa de discordia.

Han de señalarse algunos hechos que se consideran como significativos. Los inmigrantes llegaron a España, en un período corto de tiempo, muy corto. Eran personas de ambos sexos y de todas las edades. Lo hicieron diversificando los procedimientos de acceso y los métodos de transporte. Muchas de ellas se agolparon frente a las puertas de los consulados españoles en solicitud de un visado. Algunos no pocos se

lanzaron al mar frente a las Islas Canarias, otros trataban de cruzar el Estrecho de Gibraltar en pateras para acceder a la Península. Los hubo que aterrizaban en los aeropuertos españoles, sin permiso de trabajo, venían como turistas y se quedaban como trabajadores. Bastantes fueron los que llegaron en autobuses regulares procedentes de la Europa del Este. A través de un enorme esfuerzo, también acudieron desde China o desde Extremo Oriente (Nicolás Sánchez Albornoz).

La magnitud de este proceso se medirá más adelante, aunque previamente ha de precisarse que la inmigración masiva es uno de los cambios sociales más importantes que se han producido en la población de España desde el final del siglo XX y el inicio del siglo XXI.

Traemos aquí, a esta presentación, algunas ideas que se expondrán más adelante en el seno de este informe. La población en España en lo que va de siglo ha aumentado en 6,5 millones de personas, llegándose a situar en este momento por encima de los 46,7 millones. Los cambios que se han producido en ella, no solo cuantitativos, sino también cualitativos, ilustran la historia de un país que decidió, por múltiples factores, hace ya algún tiempo, no tener hijos. O tener pocos.

Cuando adoptó esa decisión, en ese mismo instante, apostó porque en el futuro hubiera una importante contribución de la inmigración a la evolución de su población (Josep Oliver Alonso). Al actuar así, nos estábamos enfrentando a un dilema. Aceptar que nos convirtiéramos en un país envejecido, con los problemas que ello implica. O, por el contrario, buscar la solución a ese doble proceso: el del envejecimiento y el de la pérdida explicita de población, lo que supone recurrir de manera destacada a la inmigración.

La integración y la convivencia

Los inmigrantes han aportado un amplio contingente de población, integrado por jóvenes, en edad de trabajar y de procrear, que ha ido engrosando las cohortes de mayor tamaño que registra la pirámide de la población nativa.

La tasa de actividad laboral de la población de origen inmigrante es considerablemente más alta que la de los españoles. Es más, entre las mujeres extranjeras se da una tasa similar a la de los varones españoles, por lo tanto muy superior a la que han alcanzado las españolas.

Un gran bloque de esas personas procedentes del exterior coincide en exponer el deseo que tiene de permanecer en España, según las diferentes fuentes de información que se han barajado.

Ante las dudas que esto plantea en algunos sectores respecto a cuál ha de ser el nivel de gasto público en una sociedad en transformación demográfica, como es ahora la

medida en la que se superó esa situación difícil de la economía, las dinámicas que se desarrollaron cambiaron de sentido.

A los españoles, en el ámbito laboral y en el del bienestar material, la crisis les castigó con dureza. A los inmigrantes, también. A pesar de ello, las relaciones de los inmigrantes aquí asentados con el conjunto de la sociedad española evolucionaron de manera positiva, avanzando en su acceso a los derechos y deberes de ciudadanía ejercidos por los españoles.

Con satisfacción puede decirse que, durante los años difíciles del ajuste, en la sociedad española se mantuvo el equilibrio y la composición de las relaciones sociales que con ellos se habían tejido. Dicho claramente, se evitaron las tensiones que pudieran producirse entre una y otra colectividad. La población nativa y la población inmigrada, después de una dilatada etapa de permanecer juntas, supieron eludir dinámicas conflictivas que pudieran haber afectado a la calidad de nuestra convivencia.

En un país distinto

El *boom* inmigratorio habido en España entre 1998 y 2007, fue en primer lugar de carácter laboral, al que se han sumado las reagrupaciones familiares y los incrementos de las llamadas segundas generaciones, transformando la geografía humana del territorial español.

Más arriba se ha puesto de relieve que la sociedad española se mostró, en términos generales, tolerante en relación con la llegada y con el asentamiento residencial de la población extranjera. Aunque el estallido de la crisis no estuvo exento de la aparición de algunos prejuicios asociados a la masiva incorporación de este grupo de población.

La primera de las características del proceso migratorio, como se ha dicho, fue el breve espacio de tiempo en que se revierte la condición secular emigratoria para tornarse en un fenómeno inmigratorio. Sus elementos distintivos fueron: la magnitud del flujo de entradas, la diversificación de los países de origen y la rápida difusión espacial de cuantos llegan al territorio español. La población nacida en el extranjero, en el año 2000, no alcanzaba el millón y medio de personas; 18 años después, se situaba por encima de los 6 millones de personas, según datos del INE.

Según los últimos datos de Eurostat referidos al año 2017, en los países miembros de la UE hay 20,3 millones de ciudadanos extranjeros con permiso de residencia.

De entre estos países, Alemania tiene el 23 %, Italia el 18 %, Francia el 14 %, España el 13 % y Reino Unido el 8 %. Es decir, España es el cuarto país de la UE, a muy escasa distancia de Francia, en número de premisos de residencia.

Separando el período 2000-2018 en dos tramos, el primero anterior a la crisis (2000-2007) y el segundo comprendido entre 2008 y 2018, se observa: que el período precrisis fue de continuo crecimiento de las entradas procedentes desde el extranjero, lo que dio origen a un aumento continuado del contingente acumulado de residentes. Los gobiernos de la época llevaron a cabo varias regularizaciones laborales otorgando permisos de residencia a ciudadanos extranjeros que venían trabajando en la economía sumergida.

La más importante fue la que se llevó a cabo en 2006 con la que se benefició a cerca de 600.000 personas extranjeras.

Una última observación a explicitar en este punto. Con la crisis el número de entradas se redujo, a la vez que comenzó a producirse un incremento de las salidas al exterior, tanto de autóctonos como de extranjeros. Este período no fue ni muy dilatado, ni tampoco muy intenso. Entre 2008 y 2017 se fueron a vivir al extranjero 647.458 españoles, según los datos de flujos del INE. De ellos, 283.448 se instalaron en la UE.

Vistos los tramos establecidos entre 2000 y 2018, junto con la dinámica de flujos, puede llegarse al punto de vista de Juan Galeano, quien ha señalado que nos encontramos con un país que «en los términos de composición de la población en función de su lugar de nacimiento poco tiene que ver con el que comenzó el siglo».

La población extranjera se sitúa por encima de los 6,1 millones de personas. Solo hay cinco provincias (Cáceres, Badajoz, Córdoba, Jaén y Cádiz) en las que los extranjeros representan menos del 5 % del total de la población, mientras que en el extremo contrario, hay cuatro (Girona, Baleares, Alicante y Almería) en las que algo más que una de cada cinco personas ha nacido fuera de España.

Convendría estar preparados

Ya hace algún tiempo, Juan Antonio Fernández Cordón recordaba que nos domina la idea, errónea por simplista, de que el envejecimiento de la población es como una especie de catástrofe natural que se puede llevar a todos por delante, si no se toman medidas. Coincido con él, cuando afirma que el futuro será la culminación de un largo y complejo proceso que exige adaptaciones en el que la dinámica poblacional no constituye un sistema cerrado, sino en la construcción de un modelo en el que se tengan en cuenta factores culturales, sociales y económicos.

No es lo mismo tener una población joven que una madura o envejecida, tener un equilibrio de género que no tenerlo, y no es lo mismo que el número de defunciones sea superior al de nacimientos o viceversa (María del Carmen Gallastegui).

De ahí que resultan cruciales los análisis demográficos a la hora de la toma de decisiones. Decía más arriba que la inmigración se hizo ver, que se personó en el debate, que sigue estando en boca de todos (Blanca Garcés-Mascareñas). Pues bien, es curioso que apenas discutamos acerca de las políticas demográficas y que tan solo demos importancia a los datos de población cuando estos plantean un problema serio. Es más, los cambios demográficos, que es de lo que pretendemos reflexionar, son procesos que ocurren en el medio y en el largo plazo, pero si en su transcurso no se toman decisiones y se mantienen posiciones inamovibles nos podemos encontrar ante situaciones críticas.

Cambiar el estado de las cosas resulta por tanto necesario y precisa de una política específica. Desde nuestro punto de vista, la mejor forma de empezar es informar a la sociedad sin dramatismos y de una manera programada, sistemática, bien diseñada y ejecutada sobre el cambio demográfico que se ha producido, mejor dicho que ha producido ella misma, y que sigue en curso (Elisa Chuliá).

Hay que actuar con prudencia, con determinación y sin tardanza. Ha de disponerse de la información que permita legitimar las reformas que hayan de llevarse a cabo. Entre estas, debe impulsarse la consecución de un nivel de equidad en la financiación y distribución del gasto social, para satisfacer a las generaciones presentes y para no poner en riesgo el progreso de las futuras.

Madrid, 31 de mayo 2019

Francisco Fernández Marugán

Defensor del Pueblo (e.f.)

1. El cambio demográfico

El conocido demógrafo francés Alfred Sauvy escribió que las crisis económicas solían actuar como dinamita, mientras que las crisis demográficas actuaban como las termitas, pero que cada una de ellas era muy capaz de derribar un edificio.

Por otro lado, se atribuye a Keynes la siguiente frase que descalificaba los análisis a largo plazo: «A largo plazo, todos muertos». En fin, sabiendo que las termitas solo destruyen el edificio a largo plazo y que cuando se caiga estaremos todos muertos, ¿para qué ocuparse de las termitas? Eso es lo que se ha hecho en España durante muchos años, años en los cuales la demografía ha sido marginada por la política y, como disciplina académica, no se le ha hecho apenas caso en la universidad.

Sin embargo, en España la termita demográfica viene trabajando sin descanso desde hace ya años (desde mediados de los sesenta del siglo pasado). Echemos un rápido vistazo a la evolución desde 1976 a través de unos cuantos indicadores demográficos.

Cuadro 1

Indicadores demográficos de España en 1976 y en 2018		
	1976	2018
Población residente (millones)	**35,9**	**46,7**
Población nacida en el extranjero (millones)	0,2	6,2
% de población nacida en el extranjero	0,5 %	13,3 %
Población con menos de 20 años (millones)	12,8	9,2
% de población con menos de 20 años	35,6 %	19,8 %
Población de 20 a 64 años (millones)	19,4	28,5
% población de 20 a 64 años	54,0 %	61,4 %
Población con 65 años o más (millones)	3,7	9,0
% población con 65 años o más	10,4 %	19,2 %
Personas de 20 a 64 años por cada mayor de 64	5,2	3,2
Esperanza de vida al nacer (años)	73,3	83,1
Edad media de la población (años)	30	43
Nacimientos. Total	668.596	391.265
Nacimientos de madre nacida en España	665.000	295.755
Tasa de fecundidad (número de hijos por mujer)	2,77	1,31
% de nacimientos de madre nacida en el extranjero	0,50 %	24,4 %
Saldo vegetativo total (nacimientos menos defunciones)	371.260	-30.772
Saldo vegetativo españoles de origen (nacimientos de madres nacidas en España menos muertes de nacidos en España)	369.500	-108.542

Fuentes: INE y Eurostat

Tras el fin de la Dictadura, se han producido en España muchos cambios demográficos, y estos han tenido, tienen y tendrán una gran trascendencia social.

En 1976, España contaba con una población de 35,9 millones de habitantes. En cuatro décadas los comportamientos de la población española en torno a fenómenos como la nupcialidad y la fecundidad han cambiado de forma notable.

La fecundidad española, de ser de las más altas de Europa, es hoy de las más bajas. Es esa caída de la fecundidad la que explica de manera determinante los índices de envejecimiento actuales y no la evolución de la mortalidad. El alargamiento de la vida explica la existencia de un mayor número de personas mayores, pero no su alta proporción respecto a su población total.

El cambio en nuestra pirámide de edades (ver los siguientes gráficos) muestra el efecto de esa caída de la fecundidad sobre una estructura de edades que no es un proceso coyuntural ni reciente, y que solo cobra sentido si se inserta en un proceso demográfico mucho más amplio.

El efecto de esta caída de la fecundidad ya no se representa hoy como una pirámide. Hoy se parece más a una ánfora. Los gráficos 2 y el 3 dibujan con meridiana claridad el proceso de inversión que se viene produciendo en la distribución por edades de la población española, a la vez que da una visión de cómo estará la pirámide poblacional hacia la mitad del siglo XXI, si se cumplen las hipótesis con las que hizo el Instituto Nacional de Estadística (INE), las proyecciones de población en el año 2018: una pirámide invertida, una población en la que las personas mayores serán mucho más numerosas que las jóvenes, una demografía insostenible.

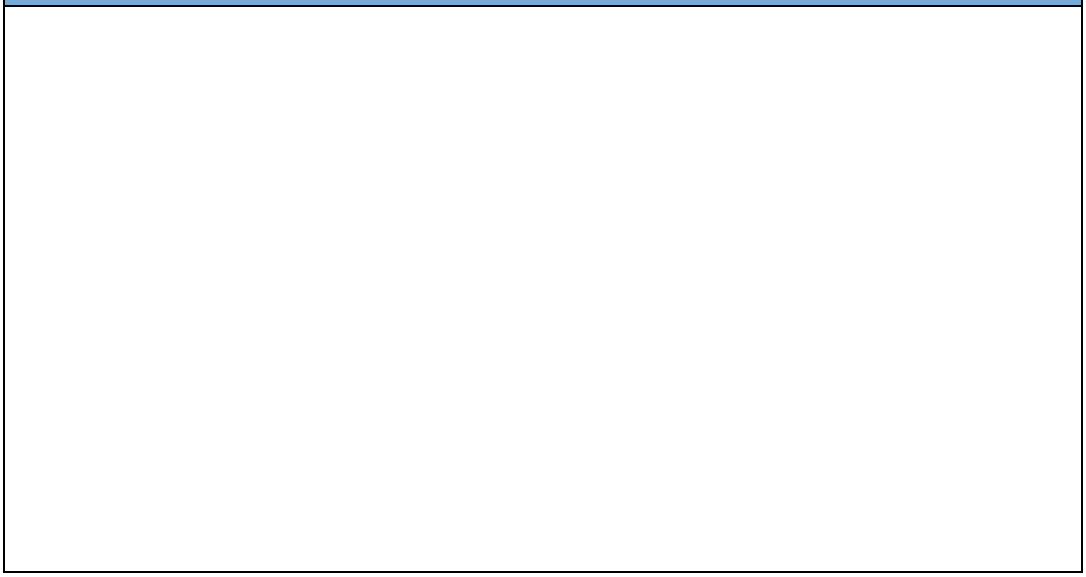
Gráfico 1

PASADO. Pirámide de población de España-1976 (miles de personas)

Fuente: Cifras de población (INE)

Gráfico 2

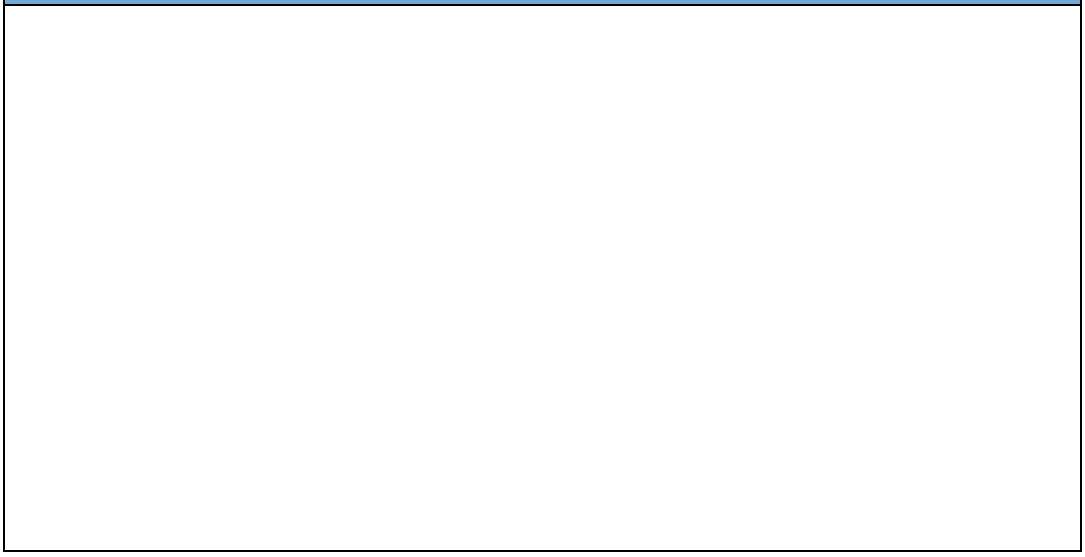
PRESENTE. Pirámide de población de España-2018 (miles de personas)



Fuente: Cifras de población (INE)

Gráfico 3

FUTURO. Pirámide invertida de población de España-2056 (miles de personas)



Fuente: proyecciones de población a largo plazo (INE) de 2016

Desde luego, el problema no es solo español, también es europeo. Así, Eurostat estima que la proporción entre el número de personas de 65 años y más y la población potencialmente activa (contando con la futura inmigración) pasaría del 30 % actual al 50 %.

Los datos suelen producir alarma, por lo que es prudente contemplarlos con mesura antes de extraer conclusiones precipitadas. Esta actitud, no implica el que debe partirse de la idea de que ha de reconocerse que el panorama demográfico español es complejo y producto de la acumulación de cuestiones que han llegado a construir un ovillo, que resulta difícil de desenredar. Veamos cuáles son:

- La fecundidad es una de las más bajas del mundo. Conviene saber respecto a la fecundidad que la tasa de reposición (que teóricamente mantendría la población total sin migraciones en el nivel inicial) suele colocarse en 2,05 hijos por mujer, pero en España el número de hijos por mujer viene estando desde 1981 hasta ahora por debajo de ese nivel.
- La natalidad y la mortalidad infantil, desde hace años, se han situado en niveles muy bajos.

- La esperanza de vida es una de las más altas del mundo.
- Las personas mayores aumentan en número y en proporción.
- Los recursos al apoyo familiar ahora son más complejos que hace treinta o cuarenta años.

Teniendo esto en cuenta, echemos una mirada hacia atrás, para ver en perspectiva tanto la situación actual como el futuro.

2. Una rápida mirada hacia el pasado[1]

El siglo XX europeo estuvo trágicamente marcado por las guerras internas y estas por las estrategias geopolíticas de las entonces grandes potencias. Y todas ellas tuvieron su origen en la guerra que estalló en 1914. Un radiante domingo de junio un nacionalista serbio asesinó en Sarajevo al heredero de la corona imperial austrohúngara y a su esposa. Así comenzó la tragedia.

Las pérdidas de vidas directa e indirectamente ocasionadas por la Gran Guerra en Europa excluida Rusia se pueden evaluar en 22 millones de muertos. Hacia el final de la guerra apareció además la mal llamada «gripe española», considerada la pandemia más mortífera de la Historia. Durante la epidemia de gripe, quienes sufrieron una mayor mortandad fueron los niños y los jóvenes. Los nacidos durante la epidemia también sufrieron secuelas y malformaciones.

El virus de origen aviar que la causó era el Influenza virus A, subtipo H1N1 que había sufrido 25 mutaciones, alguna de las cuales le permitió adaptarse al cuerpo humano y conseguir multiplicarse 50 veces más que la gripe común en un solo día de infección y 39.000 más en cuatro días. Se estima que murieron entre el 10 % y el 20 % de los infectados, lo que arrojaría entre 50 y 100 millones de fallecimientos en todo el mundo.

En España se estima que murieron por causa de aquella gripe más de 200.000 personas, que para la población que teníamos en aquel tiempo algo por debajo de los 21 millones de personas , equivaldría a unas 500.000 con la población de ahora.

La Gran Guerra, con el hacinamiento cuartelario y el movimiento de tropa, facilitó la propagación de la epidemia. Al parecer, el primer caso se detectó en Fort Riley (Kansas) y cuando los soldados norteamericanos fueron enviados desde Kansas a Francia trajeron el virus a Europa.

Entre los fallecidos más notables estuvieron los artistas austríacos Koloman Moser, Gustav Klimt y Egon Schiele (pintores) y Otto Wagner (arquitecto), y en Francia murieron por esta causa los escritores Guillaume Apollinaire y Edmond de Rostand, el

[1] Este capítulo 2 ha sido aportado para su inclusión en este estudio por Joaquín Leguina Herrán, estadístico superior del Estado y doctor en Demografía (texto publicado en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 190, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017, pp. 7-16).

autor de *Cyrano de Bergerac.* Entre los pacientes ilustres que sobrevivieron figura el rey Alfonso XIII de España.

Desde el inicio del siglo XX, mediante un acuerdo internacional, se comenzaron a levantar censos en los años terminados en cero con fecha censal en el 31 de diciembre (última hora del último día del año).

Se escogió esa fecha y hora por ser el único momento del año en que generaciones y edades coinciden (todos los nacidos en el año censal tienen en ese momento cero años cumplidos, todos los nacidos en el año anterior al censal tienen un año, etc.).

Sin embargo no es una buena fecha, pues coincide en Europa y en buena parte del mundo con las fiestas navideñas, que producen una gran movilidad domiciliaria, por eso a partir de los años ochenta del siglo XX la mayor parte de los países europeos cambiaron las fechas censales.

En cualquier caso, estos censos modernos suministraron mejores datos y clasificaciones más explicativas, con lo cual se dispuso de series demográficas más fiables y continuas.

El censo español de 1900 (31 de diciembre) contabilizó una población de 18.594.405 habitantes; en 1910, 19.927.150; en 1920, 21.303.162, y el último censo b er;7( )-82(5672-9(2,)-224(5672R)-46(pu)-7( )-58()-213(c)-5(en)4(s)-5(o)] TJ367.4BT1 0 Un-9(l4( )-58(a-3

llegó a España con algunos años de retraso respecto a los países más significativos de Europa. Este proceso coincidió con una notable y creciente concentración urbana.

En efecto, el proceso de urbanización, ya iniciado en el siglo XIX, continuó, aunque lentamente, de suerte que a la altura de 1930 la población rural era aún un porcentaje muy elevado de la total. En esa fecha los españoles que vivían en municipios con menos de 10.000 habitantes representaban casi el 60 % de la población española, mientras que no llegaban al 10 % los que vivían en ciudades con más de medio millón de vecinos.

La teoría de la transición demográfica, formulada a raíz del fuerte descenso de la natalidad experimentado en muchos países occidentales durante las primeras décadas del siglo XX, y especialmente a partir de los años 20, es una de esas raras teorías a las que se les atribuyen varios padres, aunque E. W. Notestein es considerado por muchos como el autor de esa formulación.

En resumen, esta teoría describe el paso de un sistema de equilibrio demográfico caracterizado por elevadas tasas de fecundidad y mortalidad con un lento crecimiento poblacional a un sistema demográfico «moderno», un nuevo equilibrio, también con lento crecimiento, pero debido a tasas de natalidad y mortalidad reducidas.

Entre ambos estadios tendría lugar la fase transicional propiamente dicha, con un elevado crecimiento como consecuencia de un descenso de la mortalidad anterior a la caída de la fecundidad, aunque hay ejemplos de países donde el descenso de la fecundidad fue simultáneo o incluso anterior al de la mortalidad.

Durante las décadas previas a la Guerra Civil la fecundidad en España inició un lento pero apreciable retroceso, pasando de una tasa bruta de natalidad del 36,2 por 1.000 en 1903 al 25,7 por 1.000 en 1935.

En ese período el crecimiento vegetativo (nacimientos menos muertes) fue positivo con la excepción de 1918, en que, a causa de la referida epidemia gripal, el saldo vegetativo fue negativo (una caída del 4 por 1.000 sobre el total de habitantes).

Ese crecimiento vegetativo, que en primer año del siglo (1901) fue del 7,2 por 1.000, pasó al 10,0 por 1.000 en el año anterior a la guerra (1935). Por encima de ese 10 por 1.000 estuvo el saldo vegetativo en los años 1903 (11,3); 1924 (10,1); 1926 (11,0) y alcanzó su máximo: 11,8 por 1.000 en 1932.

La Descendencia Final (DF) de las generaciones nacidas entre 1871 a 1875 fue de 4,6 hijos por mujer, que en las generaciones posteriores no hizo sino bajar.

Las mujeres nacidas al final del siglo XIX tendrían de media al final de su vida fértil 3,5 hijos y las nacidas inmediatamente antes de la guerra (1931-1935) 2,7 hijos.

El paso de 3,5 hijos por mujer (Índice Sintético de Fecundidad o ISF) en el quinquenio anterior a la guerra (1931-1935) a 2,77 hijos por mujer en el período 1936-1940 se debe más a la catástrofe de la guerra civil que a cualquier otra causa, aunque en 1940 hubo una recuperación parcial de los nacimientos, que la guerra había retrasado.

Como consecuencia de la evolución de la fecundidad cuyos efectos se vieron agravados por las pérdidas humanas provocadas por la Gran Guerra el temor a la caída demográfica en Europa se extendió por casi todos los países y alcanzó su punto máximo en los años treinta.

Se hablaba entonces de la caída de la «vitalidad demográfica», y esa caída era considerada como una señal de decadencia (fue la época de Spengler y su obra *La decadencia de Occidente,* escrita entre 1916 y 1920).

Las políticas demográficas llevadas a cabo por el fascismo en primer lugar y por el nazismo después para «revitalizar la demografía» fueron la expresión de aquel miedo. Se trataba de políticas que intentaban modificar comportamientos consolidados respecto a la procreación, la nupcialidad e incluso la movilidad.

Esas políticas pro natalistas fueron coherentes con las ideologías en las que se sustentaban, pero tuvieron efectos muy modestos, porque si bien los incentivos y premios consiguieron adelantar matrimonios y nacimientos (especialmente en Alemania, donde se dedicaron medios considerables) y producir una recuperación, esta fue de corta duración y no incidió en las decisiones últimas de las parejas en cuanto a sus descendencias finales.

Respecto a la mortalidad, el número absoluto de fallecimientos en España durante la primera etapa del siglo evolucionó desde los 517.600 fallecidos en 1901 a los 384.600 de 1935, lo que da una idea de la formidable caída de la mortalidad en el primer tercio de siglo.

En España y en números redondos, hubo un 25 % menos fallecimientos en 1935, con una población un 30 % superior.

En el Reino Unido, la esperanza de vida en 1920 superaba a la española en casi doce años; la francesa en 8,2 años, la alemana en 7,8 años y la italiana en 4,2 años.

Diez años después, la esperanza de vida española había ganado casi 9 años, mientras que en Alemania crecía 7,4 años y en Italia 4,9 años. Reino Unido y Francia verían crecer su esperanza de vida entre 1920 y 1930 tan solo en 3,2 y 2,7 años respectivamente.

Puede decirse, por lo tanto, que en España la mortalidad bajaba a muy buen ritmo y también se puede afirmar que si no hubieran existido la guerra civil y sus secuelas, la esperanza de vida española se hubiera colocado a la cabeza de Europa mucho antes.

Conviene recordar que, según Eurostat, en 1975 la esperanza de vida al nacer era ya casi dos años mayor en España que en Alemania. Y que en 1993, primer año en que Eurostat recoge datos de esperanza de vida al nacer del Reino Unido, la española superaba a la británica en 1,5 años.

Ese avance contra la muerte en España y el que se producirá una vez dejados atrás los efectos de la guerra civil se explican en buena parte por la caída de la mortalidad infantil, es decir, de las tasas de mortalidad durante el primer año de vida, y por la caída de la mortalidad en el grupo de edad 1-4 años. La mortalidad infantil se mantuvo estable durante la primera etapa del siglo, pero tras la epidemia de gripe comenzó a caer rápidamente.

En 1942, Jesús Villar Salinas publicó un opúsculo *(Repercusiones demográficas de la última guerra española)* en el cual estimó en 800.000 el número total de muertos a causa de la guerra, incluyendo en esa cifra tanto a los muertos en el frente como a los de las retaguardias, y también a los causados por el hambre y la falta de atenciones.

Pierre Vilar *(Historia de España)* rebajó la cifra a 560.000 y, por su parte, el historiador británico Hugh Thomas *(La guerra civil española)* ha estimado que el número de muertos por todas las causas ligadas al enfrentamiento fratricida (frente, retaguardia, bombardeos, desnutrición y también a las muertes violentas inmediatamente después de la guerra) estuvo en torno al medio millón de personas.

Aunque nunca se llegue a saber con absoluta precisión cuántos españoles murieron en la guerra, las cifras son ya bastante solventes. Tan solventes como impresionantes. En el frente, es decir, en la parte directamente militar de la guerra, murieron en torno a 95.000 combatientes. Pero lo peor ocurrió en las retaguardias: unos 160.000 españoles fueron pasados por las armas (la inmensa mayoría asesinados), muertos en bombardeos, por enfermedades curables o por falta de alimentos en ambas retaguardias.

Si a todas estas muertes se añaden los casi 200.000 exiliados, estamos hablando de alrededor de medio millón de personas sobre un censo, el de 1930, que había contabilizado un total de 23 millones de habitantes.

Al final de la guerra de España, 170 núcleos poblacionales habían quedado prácticamente destruidos, 250.000 casas quedaron inhabitables y otras tantas parcialmente dañadas.

Comparando la producción de 1935 con la de 1940 la caída fue del 21 % en la agricultura y del 30 % en la industria. En ese mismo período la renta per cápita cayó el 27 %. Los niveles de renta per cápita de 1935 no se recuperarían hasta bien entrados los años cincuenta.

En 1935 hubo en España 613.700 nacimientos, que bajaron a 419.800 en 1939. Durante los dos años completos de la guerra (1937 y 1938) se perdieron en España al menos 200.000 nacimientos. También la nupcialidad se vio afectada: se retrasaron o se suspendieron al menos 300.000 matrimonios.

Durante el trienio 1948-1950 se produjo lo que también puede denominarse «transición económica». Esos años cobran importancia porque representaron el primer eslabón de una nueva etapa que desembocará en el Plan de Estabilización (1959).

Desde 1956 se inició el proceso de sustitución de importaciones y al comienzo de los años sesenta mejoraron de forma sustancial las expectativas empresariales. Por su parte, el sector exterior ayudó al crecimiento. El 4 de noviembre de 1950 España fue admitida en la FAO y el 6 de noviembre las Naciones Unidas autorizaron la vuelta de los embajadores a Madrid.

Los efectos de aquella «apertura» económica, junto al ciclo expansivo que se estaba produciendo en Europa occidental, no se hicieron esperar. El PIB industrial creció entre 1959 y 1963 un 45,8 % y la productividad por persona ocupada en la industria creció durante esos cinco años el 5,6 % anual.

El número de turistas, que en 1959 fue de 4.195.000, alcanzó en 1964 la cifra de 14.103.000 y en el mismo período la entrada de divisas por turismo pasó de 128,6 millones de dólares en 1959 a 918,6 millones en 1964. Por su parte, la inversión de capital extranjero pasó de 964,2 millones de pesetas en 1959 a 4.687,8 millones en 1964.

Las remesas de los emigrantes, prácticamente inexistentes antes de 1960, crecieron desde 55 millones de dólares en 1960 hasta los 239 millones en 1964.

La etapa de la autarquía, es decir, desde el final de la guerra civil hasta la mitad de los años cincuenta, se caracterizó por la inestabilidad, tanto en los nacimientos como en los fallecimientos. La estabilidad se alcanzó a partir del abandono de las políticas autárquicas, preludio de la liberalización iniciada en 1959, pero los 635.000 nacimientos de 1935 no se volverán a alcanzar hasta 1957.

No se puede afirmar lo mismo de los matrimonios (150.600 en 1935), que fueron superados ampliamente por los 215.800 de 1940, que bajaron a 189.600 en 1941. Durante el franquismo, el número de matrimonios no bajó de los 174.000, que fueron precisamente los celebrados en 1943. Mientras que en Europa tras la Segunda Guerra

Mundial comenzó una etapa de intensa nupcialidad, en España esta fase de descenso de la edad al matrimonio y de reducción de los niveles de soltería se produjo más tarde: en los años cincuenta y en un contexto de mejoría de las condiciones socioeconómicas.

Fue ese cambio económico lo que impulsó a los jóvenes españoles a contraer matrimonio a edades cada vez más tempranas y con una intensidad progresivamente mayor hasta la década de los 70, durante la cual se da un nuevo cambio de tendencia.

Este punto de inflexión aparece retrasado en el tiempo respecto a la mayoría de países europeos, cuyo comportamiento nupcial tendió hacia pautas más restrictivas desde la década de los 60.

Durante el período 1956-1964 se produjo una apreciable recuperación de la natalidad, con tasas brutas de natalidad por encima del 21 por 1.000 (período conocido como el *baby boom* español).

Pero el *boom* español fue más tardío, más breve y de menor intensidad relativa que el observado en los grandes países de Europa y en los EE.UU. Hay que tener en cuenta que con anterioridad a dicho *boom,* la tasa de fecundidad en España había caído menos que en esos países.

A partir de la segunda mitad de los años sesenta las tasas brutas de natalidad comenzaron a disminuir en España, aunque de manera muy lenta, pasando del 23,1 por 1.000 en 1945-1949 hasta el 18,8 por 1.000 en 1975.

Los indicadores longitudinales ratifican lo dicho: entre las generaciones nacidas en el inicio de los años treinta, la más tardía en alcanzar su máxima fecundidad es la generación española nacida en 1935 (en Bélgica la de 1931, en Dinamarca, Italia, Noruega, Alemania, y Suiza la de 1933), pero el ISF (número de hijos por mujer) máximo en España fue el de 1964 (3,01) y coincide con el año en el cual también alcanzaron su máximo Inglaterra y Gales (2,94), Bélgica (2,71), Francia (2,90), Irlanda (4,07), Italia (2,70), Noruega (2,98), Portugal (3,15), RFA (2,55), Suecia (2,48) y Suiza (2,67).

Es evidente que en aquellos años la fecundidad española, aunque alta en comparación con el resto de Europa, no era ya una fecundidad que siguiese las pautas anteriores. Muchas parejas españolas empezaban a utilizar algún medio para evitar embarazos no queridos, lo que se incrementó cuando en los años sesenta se empezaron a comercializar los anovulatorios («la píldora» se decía entonces), unos años antes que el divorcio y la incorporación masiva de la mujer al trabajo remunerado y a la universidad.

La evolución de la mortalidad durante la larga posguerra forma parte del proceso que se ha llamado transición epidemiológica, donde ya han desaparecido las grandes crisis y pandemias, las enfermedades infecciosas están en claro retroceso (la penicilina

se empezó a usar masivamente en los años cincuenta), y los accidentes y el cáncer empiezan a ganar protagonismo.

La evolución de la esperanza de vida al nacimiento pasó desde los 64,3 años en las mujeres y 59,8 años en los varones en 1950 a los 75,1 años y 69,6 años respectivamente en 1970.

Durante la primera mitad del siglo la esperanza de vida en España se mantuvo claramente más baja que la de otros países mediterráneos, como Italia. De hecho, los 50 años de esperanza de vida no los superaron las mujeres españolas hasta la tercera década del siglo XX, mientras que la fecha media en que alcanzaron los 50 años el conjunto de mujeres europeas fue, aproximadamente, 1903. Las españolas lo lograron con, aproximadamente, 25 años de retraso.

Una vez pasados los años de la guerra y la posguerra, la mortalidad infantil volvió a caer, colocándose a finales de los años cuarenta al nivel que marcaba a la tendencia anterior a la guerra. A partir de los años cincuenta, la mortalidad infantil era ya inferior a 70 fallecidos por 1.000 nacimientos y cayó a un ritmo del 5 % anual, colocándose en los años finales de esta etapa claramente por debajo del 20 por 1.000. Y mayor aún fue la caída de la mortalidad de 1 a 4 años.

La diferencia entre la mortalidad masculina y la femenina no dejó de crecer hasta primeros de los 90. En 1992 se alcanzó el máximo diferencial de esperanza de vida entre mujeres y varones (7,25 años en total y 9,8 % en términos relativos). Desde entonces, la brecha por sexos de esperanza de vida ha descendido lentamente, hasta «solo» 5,36 años y 6,8 % en términos relativos en 2017.

Hasta los años veinte existía una evidente sobremortalidad de las mujeres jóvenes, relacionada con una muy alta mortalidad reproductiva, pero a partir de los años cincuenta comienza una clara divergencia. La mortalidad de los varones jóvenes llegó a ser hasta tres veces superior a la de las mujeres a mediados de los años noventa.

A medida que se ha ido reduciendo la mortalidad exógena (enfermedades

masculina y la femenina han seguido siendo muy elevadas, y dado que este fenómeno es universal, se llega a la conclusión de que la resistencia biológica de las mujeres es mayor que la de los varones.

Esa resistencia biológica de las mujeres es mayor a efectos de supervivencia, algo que se aprecia con toda claridad en edades infantiles y juveniles. Sin embargo, su resistencia al deterioro físico y mental no letal no es mayor, hasta el punto de que la esperanza de vida «saludable» es bastante similar entre varones y mujeres, y por tanto, las mujeres viven en media más años de vida «no saludable», con menor calidad de vida.

3. La evolución de la fecundidad

Hasta mediados de los años setenta, los demógrafos y sociólogos atribuían la caída de la fecundidad lenta y larga en el tiempo a la modernización de las sociedades. ¿Qué entendían por modernización?

Sin ánimo de exhaustividad, la modernización tendría como características la disminución de la mortalidad principalmente infantil y juvenil , el control de la natalidad mediante la utilización de métodos contraceptivos, la elevación del nivel de instrucción, los avances en la igualdad entre hombres y mujeres, el desarrollo de la previsión social (en particular de los sistemas de jubilación), la urbanización y sus corolarios: la disminución de la población que vive de la agricultura y del pequeño comercio, la nuclearización de los hogares y el incremento del trabajo asalariado.

En España, según la Encuesta de Fecundidad publicada a finales del año 2000, el 53,2 % de las mujeres en edad fértil declaró utilizar métodos anticonceptivos seguros. Como muestra (ver el Cuadro 2), la fecundidad española viene siendo desde hace años inferior a la del conjunto de la Unión Europea y en ninguno de los 28 países que forman la UE llega al nivel de reposición (2,05). En 2017 la de Francia metropolitana era la más alta (1,86) seguida por Suecia (1,78) e Irlanda (1,77). En 2018 la fecundidad de Francia metropolitana fue de 1,84, y la de Suecia, de 1,75.

Cuadro 2

Número de hijos por mujer (ISF)		
Año	**España**	**UE**
2007	1,38	1,54
2008	1,45	1,58
2009	1,38	1,57
2010	1,39	1,59
2011	1,34	1,57
2012	1,32	1,56
2013	1,27	1,54
2014	1,32	1,56
2015	1,33	1,56
2016	1,34	1,59

Fuente: Eurostat

Están claros los cambios que acompañaron el descenso de la fecundidad, pero no dan respuesta a una cuestión relevante: ¿por qué la fecundidad española es más baja que la media europea?

Si fueran las ya expuestas las únicas razones que explican la evolución de la fecundidad, la fecundidad sueca, por ejemplo, sería más baja y no más alta que la española, pues la tasa de actividad femenina es allí notablemente superior.

Por otro lado, en Suecia, como en todos los países nórdicos, la proporción de hijos nacidos fuera del matrimonio es más elevada que en España. También las rupturas matrimoniales son allí mayores: mientras en Suecia la mitad de los matrimonios celebrados en 1980 había concluido en divorcio en el año 2000, en España apenas superaba el 10 %, y siendo todos estos y otros indicadores más favorables para que en España la fecundidad fuera mayor que en Suecia y que en otros países europeos, ¿por qué ocurre todo lo contrario?

La explicación de esa diferencia ha de buscarse en la progresiva precarización de los derechos de los trabajadores, que han sido más profundos en España que en los grandes países europeos y, en concreto, en el paro y la temporalidad laboral (esta última ha crecido en toda la UE), que son en nuestro país notablemente más altos que en la mayor parte de los países de la Unión Europea.

Los efectos perversos de ese cambio han caído, como era de esperar, sobre las espaldas de las generaciones más jóvenes y en España, de forma muy especial, sobre las mujeres y ese diferencial está muy presente a la hora de tomar la decisión de tener un hijo. Es ahí donde reside, a nuestro juicio, la clave de que la fecundidad española sea más baja que la media de los países de la UE.

Por otro lado, en España, las mujeres, aunque trabajen fuera de casa, cargan con la mayor parte de las labores del hogar. Los datos que arrojan las diversas encuestas realizadas al respecto muestran que se está avanzando hacia la necesaria conciliación entre la vida laboral y familiar, introduciendo últimamente algunas políticas amistosas para las familias. Sin embargo, las labores de cuidados siguen recayendo en un alto porcentaje en las mujeres. Estudios recientes concluyen que los aumentos más notables de la fecundidad en Europa se han dado en los países donde se ha alcanzado un mayor grado de igualdad entre hombres y mujeres y una apuesta decidida por los derechos de la infancia.

Estos datos confirman la teoría de Mandy McDonald, según la cual la igualdad entre varones y mujeres dentro de las instituciones sociales (en la educación formal, en

aumente la fecundidad.

En otras palabras: la correlación entre la igualdad de varones y mujeres y la fecundidad se ha tornado positiva, de tal forma que a mayor igualdad, mayor fecundidad.

Cuando los países comenzaron el proceso que los alejó del modelo tradicional de familia, una familia del varón «sustentador», la difusión de los valores de igualdad entre varones y mujeres presentaba una asociación negativa con la fecundidad. Más adelante, cuando este proceso fue avanzando, se registra un cambio hacia un impacto positivo de la igualdad en la fecundidad.

Según Eurostat, en 2017 nacieron de madres nacidas en España, 295.755 bebés (sumando los hijos de inmigrantes, hubo 391.265 nacimientos en total). No habían nacido tan pocos hijos de españolas probablemente desde el siglo XVII, cuando España tenía de 7 a 8 millones de habitantes. Lamentablemente, en 2018, por los datos preliminares conocidos (del primer semestre de 2018, publicados por el INE, y de procesos de maternidad cubiertos por la Seguridad Social para todo 2018), cabe esperar una nueva caída en los nacimientos.

En España, se ha visto atemperada esta caída, como en buena parte de Europa, con el aumento de 1,48 hijos por mujer entre 2000-2005 y a 1,58 entre 2010-2015. Ese aumento se debe en buena parte a la mayor fecundidad de las mujeres nacidas fuera de la UE.

Pero en los últimos años tiende de nuevo a la baja en la gran mayoría de los países europeos, y en especial en aquellos en que era más alta. Entre 1980 y 2003 el ISF (hijos por mujer) disminuyó considerablemente en la mayoría de los Estados miembros de la UE. En 2001 y 2002 para el conjunto de la UE fue de 1,46 hijos por mujer (llegando a registrarse valores por debajo de 1,30 en Bulgaria, República Checa, Grecia, España, Italia, Polonia, Rumanía, Letonia, Lituania, Eslovenia y Eslovaquia).

En 2010 se recuperó, ascendiendo a 1,62, para descender de nuevo a 1,55 en 2013 y recuperarse a 1,58 en 2014. En 2015 era de 1,58 hijos nacidos vivos por mujer (la misma que en 2014), y todos los países tuvieron en ese año índices superiores a 1,30 (véase el Cuadro 3 con los datos de 2017):

Cuadro 3

Número de hijos por mujer (ISF). 2017	
Unión Europea a 28	1,59
Eurozona a 18	1,56
Francia metropolitana	1,86
Suecia	1,78
Irlanda	1,77
Dinamarca	1,75
Reino Unido	1,74
Bélgica	1,65
Noruega	1,62
Holanda	1,62
Alemania	1,57
Suiza	1,52
Austria	1,52
Finlandia	1,49
Luxemburgo	1,39
Portugal	1,37
Grecia	1,35
Italia	1,32
España	1,31

Fuente: Eurostat

En el período 2001-2015, la edad media de las mujeres en el momento del parto pasó en Europa de 29 a 30,55 años. Al mismo tiempo se producía una contribución creciente de los nacimientos de madres inmigrantes no europeas, cuya fecundidad media es superior a la de las nativas.

La proporción de nacimientos fuera del matrimonio está en muchos países europeos por encima del 50 %, pero las parejas casadas tienen, de media, más hijos que las parejas de hecho que, por otro lado, tienen menor estabilidad media que las parejas casadas.

El número medio de hijos que tienen las mujeres que no ejercen tareas remuneradas fuera del hogar es mayor que el de las mujeres que trabajan fuera de casa.

Como es lógico, el mayor porcentaje de jóvenes se encuentra en los países de la UE que registraron en el pasado las tasas más altas de fecundidad. Este es el caso de varias regiones de Irlanda y Francia (Guayana y Reunión o las zonas de los suburbios de París).

Las estructuras de edad de las grandes zonas urbanas presentan en Europa una mayor proporción de jóvenes y de personas en edad laboral, como resultado de las mayores oportunidades de empleo que atraen tanto a migrantes internos como a migrantes internacionales. En la Unión Europea de los 28, solo el 26,4 % de la población era menor de 25 años a comienzos de 2018, y en España, un poco menos, el 24,7 %.

Aún más significativa es la disminución en el número de niños y adultos jóvenes (0-24): ese número ha disminuido en el conjunto de Europa de 240 millones en 1950 a 197 millones en 2015, y aún se verá reducido entre 15 y 18 millones antes de llegar a 2050.

Hay varias estimaciones que también suponen que al final del siglo XXI Europa podría tener tan solo 165 millones de niños y adultos jóvenes. Su porcentaje con respecto al total de la población podría disminuir, según estas estimaciones, del 44 % en 1950 al 25 % un siglo después.

En España, la proporción de hijos de madres no casadas no ha parado de crecer desde 1976, alcanzando en 2017 el 46,7 % (véase Gráfico 4), y el 48 % en el caso de madres de nacionalidad española.

Gráfico 4

Porcentaje de nacimien0.103051e ÍFƵS4ijIÐEà

Este es un fenómeno generalizado en Europa, aunque la media de la UE esté ligeramente por debajo de la de España (42,6 %) (véase el Cuadro 4):

Cuadro 4

Porcentaje de nacimientos de madres no casadas. 2017	
Francia	59,90 %
Noruega	56,00 %
Portugal	54,90 %
Suecia	54,60 %
Dinamarca	54,20 %
Bélgica*	51,50 %
Holanda	51,00 %
Reino Unido	48,20 %
España	46,80 %
Finlandia	44,80 %
Eurozona a 18*	43,30 %
UE a 28*	42,60 %
Austria*	42,20 %
Luxemburgo	41,10 %
Irlanda	37,60 %
Alemania	34,70 %
Italia	32,80 %
Suiza	25,20 %
Grecia	10,30 %
* Datos de 2016	

Fuente: Eurostat

Con datos de 2017, la diferencia relativa entre la fecundidad (hijos por mujer) de las extranjeras residentes en España (1,71) y las españolas (1,25) es, en porcentaje, del 26,9 %, apreciablemente menor que la diferencia que existe entre la comunidad autónoma con la fecundidad más alta (Murcia: 1,55) y la de menor fecundidad (Asturias: 1,03) que es del 33,5 %.

Como era previsible, en ninguna región española se alcanza el nivel de fecundidad de reposición (2,05 hijos por mujer), como puede comprobarse en el Cuadro 5:

Cuadro 5

Residentes en España Hijos por mujer por nacionalidad de la madre. 2017		
	España	Extranjera
Total Nacional	1,25	1,71
Andalucía	1,33	1,77
Aragón	1,26	1,68
Asturias	1,00	1,30
Baleares	1,17	1,43
Canarias	1,05	1,06
Cantabria	1,16	1,30
Castilla y León	1,10	1,50
Castilla-La Mancha	1,27	1,76
Cataluña	1,27	1,86
Comunidad Valenciana	1,26	1,60
Extremadura	1,27	1,92
Galicia	1,10	1,45
Madrid, Comunidad de	1,26	1,63
Murcia, Región de	1,43	2,21
Navarra, Comunidad Foral de	1,35	2,13
País Vasco	1,23	2,23
Rioja, La	1,18	2,14
Ceuta	1,58	4,86
Melilla	1,52	6,77

Fuente: INE

El INE publicó en diciembre de 2018 los resultados de la última Encuesta de Fecundidad. El número de hijos que declaran tener las encuestadas es, de media, 1,1 (las españolas de origen 1,07 y las nacidas en el extranjero 1,3), aunque las de 50 años o más han tenido 1,55 (también por debajo de la tasa de reposición).

El número de hijos «deseados» es mucho mayor. Así, el 48 % de las mujeres de 25 a 34 años desean tener dos o más hijos y solo el 13 % no desea tener ninguno.

Lo que no se especifica en esa encuesta, al menos en el avance de resultados inicialmente publicado, es el «grado de deseo» de ese número de hijos, por ejemplo, en una escala de 0 a 10.

No es lo mismo un «muy intenso deseo» con el firme propósito de tratar de satisfacerlo o bien ya felizmente cumplido o dolorosamente frustrado , que un menos contundente «creo que desearía/habría deseado».

¿Por qué se tienen menos hijos de los deseados?

En cuanto al retraso de la maternidad en España, la última Encuesta de Fecundidad del Instituto Nacional de Estadística, publicada en abril de 2019 y realizada con 17.175 personas (la anterior data de 1999), puso de manifiesto algún dato significativo sobre la fecundidad tardía. El retraso de la edad del primer hijo (32 años) durante la última década es consecuencia de la espera a ver si el mercado laboral mejora. Por eso, un 30 % de las mujeres de todas las edades alegaron razones económicas y laborales, de conciliación de la vida familiar y laboral, para retrasar su maternidad.

Como segunda razón del retraso en tener hijos, para el 26 % de las mujeres de 40 a 44 años pesa no haber tenido una relación sentimental estable, pues consideran que los hombres aún no han cambiado lo suficiente para integrarse y volcarse en la crianza de los hijos en vez de en el ámbito laboral.

En conclusión, el 8 % de las mujeres de 35-44 años siempre según la última Encuesta de Fecundidad del INE declara que no ha tenido más hijos por no haber tenido la pareja adecuada y aproximadamente el 50 % por razones económicas, laborales y de conciliación.

Según datos más fiables provenientes del Movimiento Natural de la Población (MNP), que califica los nacimientos por actividad económica de la madre, en España hubo 204.656 nacimientos de madres que no ejercen tareas remuneradas fuera del hogar (52,6 % del total), y 188.525 de madres que trabajan fuera del hogar (47,4 % del total).

En 2017, en el 98 % de los nacimientos la madre tenía 20 años o más. Y en el 91 %, tenía 25 años o más. La tasa de actividad de las mujeres en España de 25 a 44 años, según la EPA, fue del 84,6 % en 2017, de las que el 19 % estaban en paro, lo que implica que casi el 69 % de todas las mujeres de 25 a 44 tenían empleo.

En el caso de las mujeres de 20 a 24 años, la tasa de actividad fue del 54 %, y de ellas el 34 % estaban en paro. Con estos datos estadísticos en la mano, cabe concluir que las mujeres clasificadas estadísticamente como inactivas laboralmente tienen más hijos que las activas.

Por primera vez esta Encuesta de Fecundidad del INE (2018) ha preguntado también a los varones.

Entre los varones de entre 25 y 39 años, el 33 % aproximadamente desea tener dos hijos o más, mientras que en las mujeres de esas edades ese porcentaje sube al 37 %.

Una diferencia no del todo significativa, pero hay que tener en cuenta que en una sociedad económica y socialmente desarrollada y con medios contraceptivos seguros a su alcance, tener un hijo es, en buena parte de los casos, una decisión de la pareja, y si la decisión es de consuno, la probabilidad teórica de que los dos miembros de una pareja formada al azar, ambos entre 25 y 39 años, desee tener dos o más hijos estaría en torno al 12 %.

Los apoyos a la natalidad han sido y son notables en Francia y, como ya se dijo, también en los países nórdicos e Irlanda. Y más recientemente en algunos países de Europa del Este, como Hungría, Polonia o Rusia. Concretamente, después de la Segunda Guerra Mundial, en Francia se empezaron a tomar fuertes medidas de apoyo a las madres y a las familias en función de la natalidad, tras las dificultades bélicas sufridas en las dos guerras mundiales ante su vecino alemán, apreciablemente más poblado.

Por su parte repetimos los países nórdicos han llevado a la práctica amplias medidas para el fomento de la natalidad a través de apoyos laborales y económicos hacia las mujeres gestantes. Apoyos que siguen tras el parto en forma de recursos sanitarios, educativos y subvenciones directas. Esas políticas explican en buena parte que la fecundidad en esos países se haya mantenido como en Francia claramente por encima de la media europea.

Sin embargo, en los últimos años (2010-2018) el número de hijos por mujer en los cuatro países nórdicos ha caído un 16 %. De 1,92 hijos por mujer a 1,61. La caída ha sido especialmente notable en Finlandia (un 25,1 %) y en Noruega (un 20 %), países que en 2018 alcanzaron sus mínimos históricos de fecundidad. Algo similar cabe decir de Irlanda, hasta hace pocos años el país con mayor fecundidad de Europa, en el que se ha pasado de 2,10 hijos por mujer en 2009 a 1,77 en 2017.

Esta tendencia quizá signifique que las medidas de apoyo a la natalidad han perdido efectividad, con lo cual, de confirmarse esta hipótesis, habrá de replantearse esas políticas. Y no solo en esos países sino en toda Europa occidental.

También en EE.UU. que como Francia, Irlanda o Suecia era uno de los pocos países occidentales cuya fecundidad rozaba o sobrepasaba ligeramente hace una década el nivel de reemplazo se está experimentando una caída continua de este indicador durante los últimos años, pasando de 2,12 hijos por mujer en 2007 a 1,76 en 2017.

4. Mortalidad y esperanza de vida

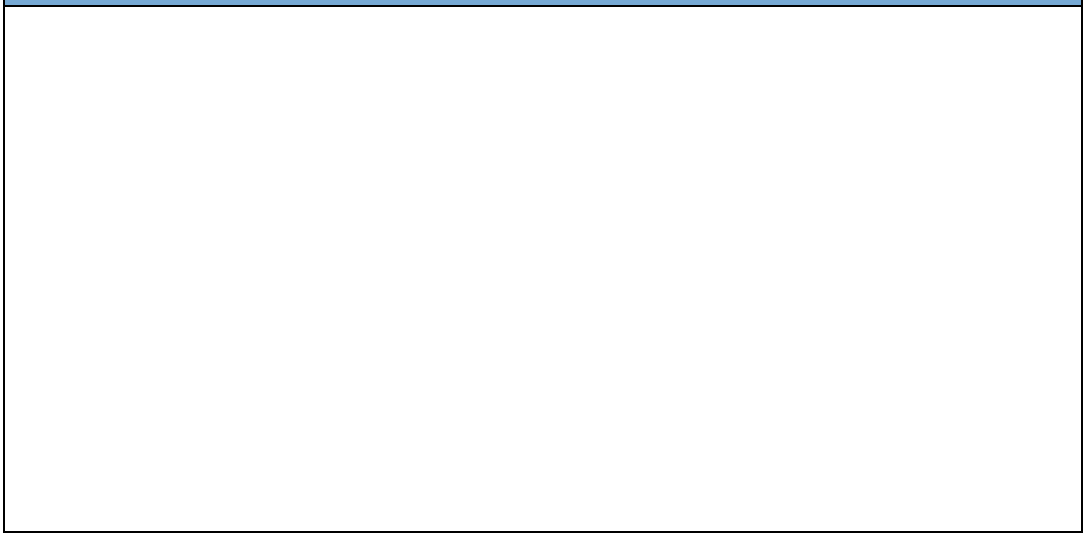
Los dos indicadores más usados para medir la mortalidad y su evolución son la probabilidad de muerte de cero a un año (conocida como tasa de mortalidad infantil) y la esperanza de vida al nacer, y las dos han evolucionado en España muy positivamente. Es decir, la mortalidad ha caído fuertemente y la esperanza de vida ha subido hasta niveles envidiables, lo que representa un gran éxito de la sociedad española en su conjunto.

Sendas tendencias proporcionan una idea del elevado grado de calidad y cohesión social en todo lo que incide en la esperanza de vida, como la alimentación, los hábitos físicos de vida, los hábitos sociales y los servicios sanitarios (en calidad y extensión universal).

En 2017 la tasa de mortalidad infantil fue de 2,7 por 1.000 (3,0 por 1000 los niños y 2,4 por 1.000 las niñas) y conviene recordar que en 1976 esa tasa era de 17,1 por 1.000 y en el año 2000 de 4,3 por 1.000 (véase el Gráfico 5).

Gráfico 5

Mortalidad infantil en España (defunciones por 1.000 nacidos vivos en primer año de vida)



Fuente: INE

Uno de los factores clave que sirven para valorar el que, en España, la esperanza de vida sea elevada es comparándola con la existente en los países nórdicos que tenían una tasa de mortalidad infantil menor que la española (véase Cuadro 6).

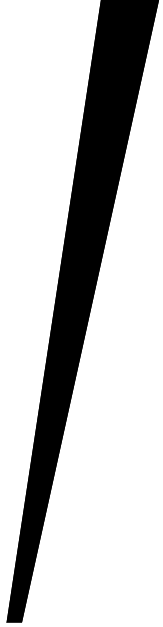
Cuadro 6

Mortalidad infantil (fallecidos en el primer año de vida por 1.000 nacimientos)	2016
Finlandia	1,89
Noruega	2,17
Suecia	2,49
España	2,68
Italia	2,83
Irlanda	3,01
Austria	3,07
Dinamarca	3,15
Bélgica	3,17
Portugal	3,24
Eurozona a 18	3,31
Alemania	3,41
Holanda	3,46
Francia	3,53
Suiza	3,6
Unión europea a 28	3,61
Luxemburgo	3,8
Reino Unido	3,84
Grecia	4,17

Fuente: Eurostat

En cuanto a la esperanza de vida al nacer, la evolución en España ha sido muy notable e igual de rápida: en 1976 fue de 70,8 años en los varones y 76,7 en las mujeres, y en 2017 había subido a 80,4 y 85,7 respectivamente. Una ganancia de 9,5 años en los varones y 9,1 años en las mujeres.

Las mujeres españolas tenían en 2016 la mayor esperanza de vida al nacer de todos los países de Europa. En ese ámbito, para el total de la población española la esperanza de vida al nacer en 2016 era la segunda tras Suiza (véase Cuadro 7).



que manifiestan que la presencia de centenarios no ha hecho más que iniciar su ascenso.

La secuencia que viene experimentándose responde a una singladura sobradamente conocida, el final de la vida viene desplazándose hacia edades superiores. El punto de arranque está marcado por la mortalidad infantil (infecciones gastrointestinales). Le siguen las juveniles y de los adultos (accidentes o las que sufrían las mujeres en los partos).

Admitida esa trayectoria, ha de aceptarse la existencia de elementos puntuales entre los que están el que las muertes en el período de vejez han tenido una incidencia escasa en la mortalidad general. El peso de la población anciana así lo justifica. Por ello, otras variadas causas de la muerte se han situado por delante de las originadas en la vejez.

Si se observan las causas de muerte, en 1980 el 43,5 % las produjeron las enfermedades del sistema circulatorio, un porcentaje que había caído al 28,8 % en 2017; también la proporción de muertes por enfermedades del sistema digestivo ha caído del 6,0 % al 4,8 % en el mismo período.

Lo contrario ha sucedido con los tumores y sobre todo con las enfermedades del sistema nervioso (del 1,2 % al 6,2 %) y los trastornos mentales, que eran el 0,3 % en 1980 y han pasado a ser el 5,1 %. El enorme incremento de los fallecidos por trastornos y enfermedades nervioso-mentales implica y anticipa un crecimiento exponencial de las necesidades de gasto en dependencia, ya que muchas de las personas afectadas, en los últimos años de su vida, pueden combinar una salud física relativamente buena o cuando menos aceptable con un creciente deterioro mental/cognitivo. El Cuadro 8 lo muestra con más detalle.

Cuadro 8

Proporción de fallecidos por cusas de muerte. Porcentaje sobre el total de fallecidos		
	1980	2017
Enfermedades del sistema circulatorio	43,5 %	28,8 %
Causas externas de mortalidad	5,3 %	3,7 %
Enfermedades del sistema digestivo	6,0 %	4,8 %
Enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas	2,7 %	3,1 %
Enfermedades del sistema respiratorio	9,6 %	12,2 %
Tumores	20,2 %	26,7 %
Enfermedades del sistema genitourinario	1,9 %	3,1 %
Enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos	1,2 %	6,2 %
Trastornos mentales y del comportamiento	0,3 %	5,1 %

Fuente: INE

Las muertes por tumores fueron 58.481 en 1980, y en 2017 fueron muchas más: 113.266. Es preciso tener en cuenta que el total de fallecidos en España durante 1980 fue de 289.344 y en 2017 fueron 424.523, con lo cual el número de fallecidos creció en casi todas las causas de muerte, incluidas las debidas a enfermedades infecciosas y parasitarias (en 1980 fueron 2.300 y en 2017, 3.300), a pesar de los notables avances científicos y médicos en contra de estas enfermedades.

Detrás de estas últimas cifras está, sobre todo, el envejecimiento de la población española, lo cual hace más visible el avance contra la muerte por enfermedades del sistema circulatorio (59.000 en 1980 y 56.000 en 2017) y en el sistema digestivo, así como las muertes por enfermedades congénitas, que cayeron de 1.252 en 1980 a 436 en 2017. Lo mismo ocurrió con las muertes de mujeres en el parto y puerperio, que fueron 63 en 1980 y solo 13 en 2017.

El aumento más que notable de la longevidad española y tal como se acaba de mostrar su alto nivel en términos comparativos apunta, entre otras cosas, hacia un sistema sanitario eficiente y generalizado a través de una sanidad pública al alcance de toda la población, que cuenta con unos profesionales bien formados y un claro avance en tratamientos tanto dentro de los hospitales como fuera de ellos, con nuevos y eficaces fármacos al alcance de todos los españoles, y que se complementa con una sanidad privada, asimismo, de buena calidad.

En cualquier caso, el paso del tiempo, como en todo ser vivo, lleva primero al deterioro y después a la muerte, por eso es relevante calcular como hace Eurostat

los años de vida saludable, que en 2016 eran de 65,9 años en los varones españoles y 66,5 en las mujeres. Este indicador achica las notables diferencias en la esperanza de

5. El efecto de la migración

El análisis de los efectos que los flujos migratorios provocan en la situación demográfica española es una cuestión importante para el Defensor del Pueblo.

En este apartado se expone la indiscutible contribución que la inmigración ha realizado en los últimos años para contrarrestar, en parte, la evolución negativa de la demografía española.

Sin embargo, aun cuando no sea el objeto de este apartado, se ha de recordar que las propuestas principales del Defensor del Pueblo en esta materia se dirigen a la supervisión de la política de inmigración, a fin de comprobar su adecuación con el catálogo constitucional de derechos y libertades.

Estas propuestas se pueden resumir en:

- la necesidad de racionalizar los sistemas de gestión de la entrada regular de personas;
- la mejora de la atención a determinados elementos básicos de integración;
- la búsqueda de una mayor coherencia en el régimen de garantías;
- el tratamiento de la irregularidad documental de las personas extranjeras que se encuentran en España, pese a no contar con la correspondiente autorización administrativa.

Es importante tener en cuenta, a la hora de realizar el análisis demográfico del impacto de las migraciones, que la legislación de extranjería no parece haber tomado en consideración la importancia del fenómeno migratorio para la realidad española.

Las dificultades de acceso a la regularidad documental, la facilidad con la que los trabajadores migrantes pueden caer en la irregularidad sobrevenida o las exigencias para poder reagrupar a sus familiares, son solo algunos ejemplos de ese divorcio entre la regulación legal del fenómeno migratorio en España y su realidad.

A finales de la década de los 80 del siglo XX comenzó a producirse un flujo de entrada significativo de inmigrantes a España. Sin embargo, no fue hasta 1997 cuando se produjo un incremento verdaderamente notable.

Cuadro 10

Evolución de inmigrantes y extranjeros residentes en España

Año	Inmigrantes extranjeros (Flujo anual)*	Extranjeros residentes legales**	Extranjeros empadronados***	Porcentaje de población extranjero s/ total población***
1985	6.176		-	-
1986	4.334		-	-
1987	5.275	334.800	-	-
1988	9.650	360.000	-	-
1989	14.417	398.100	-	-
1990	13.730	407.600	-	-
1991	10.553	360.700	-	-
1992	18.219	393.100	-	-
1993	15.361	430.400	-	-
1994	18.551	461.400	-	-
1995	19.539	499.800	-	-
1996	16.686	539.800	-	-
1997	35.616	609.800	637.100	1,6
1998	57.195	719.600	749.000	1,9
1999	99.122	801.300	923.900	2,3
2000	330.881	895.700	1.370.700	3,3
2001	394.048	1.109.100	1.977.800	4,7
2002	442.085	1.324.000	2.664.200	6,2
2003	429.524	1.647.000	3.034.300	7,0
2004	645.844	1.977.300	3.730.600	8,5
2005	682.711	2.738.900	4.144.200	9,3
2006	802.971	3.021.800	4.519.600	10,0
2007	-	3.979.000	5.220.600****	11,3****
2008	-	4.192.800*****	-	-

***** Flujo anual de inmigrantes extranjeros procedentes del exterior, obtenido de la EVR.

****** Residentes con autorización legal al 31 de diciembre de cada año, salvo el dato de 2008, que se refiere al 31 de marzo.

******* Residentes empadronados (con o sin autorización legal de residencia) a 1 de enero del año siguiente.

******** Dato provisional referido a 1 de enero de 2008.

********* Dato referido al 31 de marzo.

Fuente: José Ignacio Pérez Infante (*La inmigración y el empleo de los extranjeros en España,* Barcelona, CIDOB, 2007), a partir de datos del INE, EVR y Padrón Continuo de Población, y Ministerio de Trabajo e Inmigración, Autorizaciones de residencia legal de extranjeros

La primera ley de extranjería, tras la promulgación de la Constitución española en 1978, tuvo lugar en 1985 (Ley Orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España), pocos días después de la firma del Tratado de incorporación de España a la Comunidad Económica Europea.

Esta es una de las características que, desde el inicio, diferencia el fenómeno migratorio español de otros países europeos. En España, primero se reguló el fenómeno y luego llegaron los inmigrantes. Se legisló pensando que llegaría mano de obra, que regresaría a sus países en momentos de crisis. Nuestro legislador tomó como modelo el de los países europeos que llevaban años recibiendo inmigración económica (muchos de ellos emigrantes españoles).

Como señala Mercedes Moya Escudero se legislaba pensando exclusivamente en el inmigrante laboral y solo, en relación con él, en su familia. Desde la Administración se vinculó casi de manera exclusiva la inmigración a las necesidades coyunturales de mano de obra y se continuó legislando como si nada hubiera ocurrido, es decir, ignorando que los extranjeros que ya estaban aquí habían venido para quedarse y que su proyecto migratorio incluía a su familia.

Este fenómeno no es en absoluto novedoso ni específico de España. Saskia Sassen ya describía en 1996 el cambio en Europa de los grupos de inmigrantes de mera mano de obra a comunidades de inmigrantes o étnicas en los años sesenta, constatando la inadecuación de los mecanismos de integración existentes.

En 2008 se hizo evidente la percepción de un cambio de ciclo económico. En ese año, el Defensor del Pueblo alertó de la incorrección de vincular exclusivamente la presencia de extranjeros en nuestro país con el mercado laboral. Ya entonces se dijo que había que tener en cuenta el acusado perfil familiar de este asentamiento.

A finales de 2010, el número de ciudadanos extranjeros residentes en España rondaba los 5 millones y no mostraba ese dramático descenso pronosticado desde diferentes instancias. Según los últimos datos ofrecidos por la Secretaría de Estado de Migraciones, a 30 de junio de 2018, el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor era de 5.331.774.

El tipo de autorización de residencia es otro dato importante para entender la estabilidad del proyecto migratorio de la inmensa mayoría de los extranjeros que residen en España. En 2012, en plena crisis económica, más de un 70 % de las autorizaciones en régimen general correspondían a tarjetas de residencia de larga duración. En la actualidad, la cifra de extranjeros, titulares de tarjeta de residencia de larga duración, se acerca ya al 85 %.

Como señala Miguel Pajares Alonso en su análisis del proceso de regularización de 2005, la economía sumergida era ya muy importante en España antes de que se produjese la intensificación de los flujos de inmigración.

El proceso de regularización de inmigrantes que se realizó en 2005 evidenció hasta qué punto la irregularidad documental de las personas que se encontraban en España era una de las principales características de la población extranjera. También

puso en evidencia la incapacidad de la normativa reguladora de extranjería para hacer frente a las demandas del mercado de trabajo español.

En ese «efecto llamada» hay que prestar especial atención a lo que Laura Oso Casas denomina el favorecimiento de cadenas migratorias feminizadas. El impacto de la inmigración en España quedaría incompleto si no se analiza el papel de las mujeres migrantes. La incorporación de la mujer española al mercado laboral y el envejecimiento de la población provocó un aumento de la demanda de empleadas de hogar y cuidadoras.

Cuadro 11

Evolución de las mujeres extranjeras en alta en la Seguridad Social en España, según origen, tras el proceso de regularización de 2005

	Enero de 2005		Enero de 2006		Enero de 2007	
	Mujeres	% sobre el total de extranjeros	Mujeres	% sobre el total de extranjeros	Mujeres	% sobre el total de extranjeros
Unión Europea*	**102.207**	**38,0**	**114.894**	**37,4**	**139.834**	**36,9**
Resto de Europa	**44.539**	**37,0**	**116.938**	**43,8**	**122.915**	**42,4**
Rumania*	21.095	33,0	66.419	41,6	70.613	40,2
Bulgaria*	7.648	33,9	17.582	39,7	18.197	38,6
Ucrania	8.723	44,3	18.862	49,4	19.131	48,3
Rusia	4.706	61,9	9.763	66,8	10.278	67,1
África	**41.576**	**16,2**	**61.735**	**17,3**	**67.671**	**17,6**
Marruecos	30.691	16,6	45.647	18,0	50.543	18,5
Argelia	1.241	8,4	1.836	9,7	1.995	9,7
Senegal	1.182	10,8	1.735	10,5	1.997	10,6
Latinoamérica	**196.690**	**49,0**	**366.130**	**51,9**	**375.392**	**50,6**
Ecuador	71.252	46,1	140.925	50,8	137.563	49,5
Colombia	44.864	54,6	75.936	56,2	78.459	54,7
Perú	24.462	50,0	30.614	49,1	33.843	47,4
Argentina	13.074	40,3	23.769	42,9	24.705	42,7
Bolivia	3.831	44,9	24.727	56,3	24.672	53,5
República Dominicana	12.458	62,8	16.259	61,3	17.890	58,6
Cuba	7.857	47,3	10.086	46,3	11.074	47,2
Uruguay	3.144	39,7	7.757	43,6	8.011	42,5
Brasil	5.295	62,9	10.347	61,0	11.419	59,9
Venezuela	4.197	51,0	8.521	54,4	9.275	54,1
Asia	**24.960**	**31,6**	**34.769**	**31,0**	**38.401**	**31,2**
China	14.022	37,8	20.713	38,6	23.099	39,1
Pakistán	205	1,6	391	2,0	457	2,2

Filipinas	6.883	58,5	7.447	57,7	8.146	57,8
TOTAL	**415.042**	**36,4**	**697.933**	**39,7**	**749.188**	**38,8**

(Se destacan los 20 países de fuera de la Europa Comunitaria con mayor número de residentes).

* En el epígrafe «Europa Comunitaria», están incluidos los diez estados que entraron en la UE en mayo de 2004, así como Suiza y los países pertenecientes al Espacio Económico Europeo que no forman parte de la Unión Europa, pero no lo están Rumania y Bulgaria.

Fuente: Miguel Pajares Alonso («El proceso de regularización de 2005», *La inmigración en España en 2006,* Barcelona, CIDOB, 2007), a partir de los datos del *Anuario estadístico de inmigración 2005* y OPI (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración)

Miguel Pajares Alonso llama la atención acerca de la proporción de mujeres extranjeras, en alta en Seguridad Social tras la regularización, que alcanzó el 39,7 % de los extranjeros en alta en enero de 2006.

El proceso de regularización de 2005 constituyó un hito en la gestión de la realidad de los flujos migratorios. En un enfoque sin precedentes en Europa se trató de armonizar la legislación de extranjería con el mercado de trabajo. Los extranjeros que pudieron acreditar su residencia en España, anterior al 7 de agosto de 2004 y un contrato de trabajo, obtuvieron una autorización de trabajo y residencia (casi 600.000 personas).

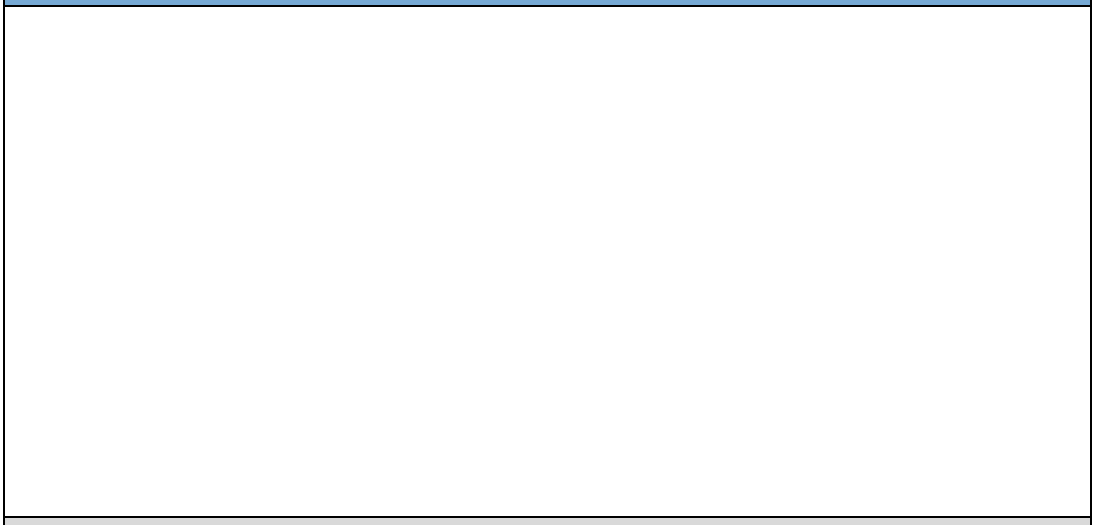
En el caso de las mujeres extranjeras la regularización de su situación documental, en un alto porcentaje como empleadas de hogar, supuso entre otras cuestiones el inicio de los procedimientos de reagrupación familiar para traer a España fundamentalmente a sus hijos.

Las exigencias previstas por la norma para los procedimientos de reagrupación familiar no han tenido en cuenta las circunstancias laborales en las que se encontraban un buen número de mujeres migrantes en España. La acreditación de medios económicos o de una vivienda suficiente para ellas y sus hijos han sido, en demasiados casos, escollos insalvables para la consecución del objetivo de reunirse en España con sus hijos en un plazo de tiempo razonable.

El 47,6 % del total de extranjeros inmigrantes es mujer. En el caso de Ucrania y Bolivia las mujeres representan más del 50 % de los residentes legales de esas nacionalidades. La edad media de los extranjeros residentes legales en España es de 38 años, con grandes variaciones entre los nacionales británicos, con 53 años de media de edad, y los marroquíes, con 31 años.

Gráfico 6

Pirámides poblacionales relativas comparadas: población española versus extranjera (2018)



Las barras representan porcentajes de cada edad y género respecto al total poblacional de nativos y extranjeros de modo que los perfiles relativos puedan compararse.

Fuente: CIDOB a partir de datos INE (datos Padrón, a 1 de enero de 2018) (Ramón Mahía, *Población extranjera residente en España,* Barcelona, CIDOB, 2018)

Con respecto a los menores de edad, resulta destacable que el 19 % de los extranjeros en régimen general es menor de 16 años (las principales nacionalidades son la marroquí y la china).

La diferenciación entre los dos términos no resulta una mera disquisición teórica a los efectos de este documento. La decisión de establecerse en España con un proyecto migratorio a largo plazo depende de varios factores. El estatus jurídico que se ostente en sin duda uno de ellos.

Los extranjeros residentes legales en España se dividen, según ese estatus jurídico, en dos grandes grupos:

a. Los inmigrantes, nacionales de terceros estados (es decir, no miembros de la Unión Europea), residen en España en la medida en que obtienen una autorización administrativa para ello. Según los últimos datos disponibles (junio 2018), estos extranjeros suman unos 2 millones de personas (de ellos casi ochocientos mil son ciudadanos marroquíes).

El régimen de obtención y renovación de estas autorizaciones de residencia o de trabajo y residencia está estrechamente vinculado a la situación económica o a los vínculos familiares con residentes legales. En un primer momento, tan solo se autoriza la residencia por un año, tras cumplir ciertos requisitos se renovará por dos años y, tras una nueva renovación durante dos años más, el extranjero adquiere el derecho a la residencia de larga duración en nuestro país.

El incumplimiento de alguno de los requisitos para la renovación de las autorizaciones coloca al extranjero, y a su familia, en una situación de irregularidad documental que puede ser sancionada con la expulsión.

b. Los ciudadanos de la Unión Europea, sus familiares y los familiares extranjeros de los españoles suponen ya casi el 60 % de los extranjeros que residen en España.

   Estos extranjeros no están sometidos al régimen de autorizaciones administrativas, sino que ejercen el derecho a la libre circulación y residencia que les otorga su condición de ciudadanos de la Unión Europea.

   Aunque han de cumplir ciertas condiciones para el ejercicio de esos derechos, la intensidad del control de la Administración es mucho menor que la de los ciudadanos nacionales de terceros estados.

   España, junto a Alemania, Reino Unido, Italia y Francia, acogen al 74 % de los ciudadanos europeos que residen en otro país de la UE.

Gráfico 7

Distribución de entradas a la Unión Europea/EFTA de miembros (de 20-64 años) de otros países de la Unión, en 2016

Fuente: *2018 Annual Report on intra-EU Labour Mobility–Final Report*

De las quince nacionalidades con más residentes legales en España, ocho de ellas pertenecen a países miembros de la Unión Europea. El mayor colectivo de residentes extranjeros en España es el rumano, que supera el millón de personas.

Al igual que se ha señalado antes, al hacer referencia a las reagrupaciones familiares, no se puede decir que la legislación de extranjería haya tenido en cuenta medidas específicas para facilitar la residencia legal en España de las familias de trabajadores migrantes en régimen general.

Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar que los hijos de los extranjeros nacidos en España no adquieren la residencia legal de manera automática. Son sus progenitores los que han de solicitarla y, una vez concedida, sus efectos no se retrotraen al día de su nacimiento en España. Tampoco tienen un régimen privilegiado para su mantenimiento, por lo que perderán la residencia en España, si la pierden sus progenitores.

En 2007, Andreu Domingo y Joaquín Recaño analizaban el papel de los extranjeros en la dinámica demográfica, constatando que, ya entonces, alcanzaba a todos los fenómenos demográficos. Destacaban su aportación en las migraciones internas y su significativa participación en la natalidad y nupcialidad.

La evolución del comportamiento demográfico de los extranjeros en España es, como señalaban estos autores, uno de los mejores indicadores de la madurez de los procesos migratorios y de las diferentes vías de integración de la población extranjera en España.

Cuadro 12

Población residente en España por nacionalidad y lugar de nacimiento (2017-2018)					
Nacionalidad	**Lugar de nacimiento**	**1 de enero de 2018**	**1 de enero de 2017**	**Cambio 2017/2018**	**%**
Todas		**46.659.302**	**46.527.039**	**132.263**	**0,3 %**
	Nacidos en España	40.458.369	40.502.516	-44.147	-0,1 %
	Nacidos fuera de España	6.200.933	6.024.523	176.410	2,9 %
Española		**42.087.247**	**42.107.583**	**-20.336**	**0,0 %**
	Nacidos en España	39.937.688	40.016.474	-78.786	-0,2 %
	Nacidos fuera de España	2.149.559	2.091.109	58.450	2,8 %
Extranjera		**4.572.055**	**4.419.456**	**152.599**	**3,5 %**
	Nacidos en España	520.683	486.044	34.639	7,1 %
	Nacidos fuera de España	4.051.372	3.933.412	117.960	3,0 %

Fuente:

Esta situación ha sido analizada por Ramón Mahía en el momento actual, que establece que la migración de reemplazo y el crecimiento vegetativo positivo de la población extranjera contrarrestan la crisis demográfica autóctona.

Tal y como recuerda este mismo autor, la aportación demográfica de la población extranjera no se limita al incremento poblacional por la llegada de nuevos residentes procedentes de otros países.

En 2018, los datos del INE mostraron por primera vez un alarmante crecimiento vegetativo negativo para el conjunto de la población española. Estas cifras negativas hubieran sido aún más críticas sin la aportación de la población extranjera.

Cuadro 13

Diferencias entre población extranjera y española en algunos indicadores demográficos básicos (datos para 2017)

	Española	Extranjera
Edad media*	43,19	35,3
Edad media mujeres	44,6	35,4
Edad media de maternidad	32,6	29,7
Mujeres en edad 20-45 (%)	30,3 %	52,5 %
Tasa bruta de natalidad (%)**	7,5 %	16,6 %
Tasa fecundidad coyuntural (fertilidad)***	1,24	1,69
Nacimientos	316.366	75.564****
Defunciones	409.875	13.768
Crecimiento vegetativo	-93.509	61.796

Datos provisionales (publicados en junio de 2018).

***** Calculada de forma aproximada utilizando la población por intervalos de edad de 5 años suministrada por el INE.

****** Nacimientos entre población total.

******* Conocida popularmente como «hijos por mujer», es el número de hijos que tendría cada mujer a lo largo de su vida si se mantuviera en la población la misma intensidad en la fecundidad que la observada en el año de referencia.

******** Madre extranjera (independientemente de la nacionalidad del padre).

Fuente: Ramón Mahía (*Población extranjera residente en España,* CIDOB, 2018), a partir de indicadores demográficos básicos del INE

Mahía establece que la aportación positiva al crecimiento vegetativo deriva esencialmente de dos factores: las diferencias en la edad y en los términos de comportamiento reproductivo.

Analiza también, tomando como referencia el año 2017, la edad media de las mujeres españolas (casi 45 años) frente a los 30 de las extranjeras. Pone como ejemplo la población en el tramo más fértil (entre 20 y 45 años) y concluye que es del 30 % en el caso de las españolas y del 52 % en el caso de las extranjeras. Asimismo, destaca que las madres españolas retrasan, de media, la concepción de su primer hijo dos años más que las extranjeras.

Concluye, por tanto, que la tasa de natalidad es el doble en caso de la población extranjera y el número medio de hijos por mujer es de 1,7 en el caso de las extranjeras frente al 1,25 de las españolas.

Respecto a su edad y la distribución de género, establece que las diferencias con la población nativa son aún muy evidentes, aunque el paso del tiempo va consolidando algunos cambios paulatinos en su pirámide poblacional, como un leve ensanchamiento en las edades mayores y una cierta feminización en las edades activas más jóvenes. Pone de relieve los importantes contrastes en términos de comportamiento reproductivo para establecer el impacto positivo que la llegada de extranjeros supone para nuestra demografía.

Es importante también recordar, como señala Mahía, que, aunque algunas de estas diferencias tienden a diluirse a medida que la población extranjera se integra en las sociedades de acogida, el flujo constante de nueva migración año tras año y lo reciente del proceso inmigratorio español hace que algunas de estas disparidades se observen aún de forma muy clara.

España y la cuestión migratoria

Antecedentes

Una vez puestos de manifiesto los principales datos estadísticos y demográficos, parece oportuno hacer una reflexión sobre España y la cuestión inmigratoria.

En noviembre de 2018 se cumplieron 30 años de la aparición del primer cadáver de un ciudadano marroquí en la playa tarifeña de los Lances, en Cádiz. Desde entonces, en nuestras costas no hemos dejado de recibir a personas vivas y rescatar a personas muertas.

A lo largo de estos años, se han producido cambios en los flujos de llegada. En los primeros años llegaron miles de personas, del norte de África, posteriormente entre 2006 y 2008 arribaron a las costas de las Islas Canarias, desde la zona subsahariana. En el momento actual, el flujo de inmigrantes está nutrido de personas que proceden primordialmente del Magreb (Marruecos y Argelia) y Senegal, Mali, Burkina Faso, Costa de Marfil y Sierra Leona.

Durante 2018 han sido 64.298 las personas interceptadas cuando intentaban acceder a territorio nacional de manera irregular. De ellas, 57.498 por vía marítima. Estas cifras suponen un incremento sin precedentes, que supera incluso las cifras de las llegadas a Canarias en los años 2006 y 2007.

Las solicitudes de protección internacional también han subido exponencialmente durante 2018. En el avance de datos provisionales facilitados por el Ministerio del Interior, correspondiente a 2018, se aprecia este importante incremento. Fueron 55.668 las personas que presentaron una solicitud de protección internacional durante el pasado año.

Por nacionalidades, los ciudadanos venezolanos encabezan la lista (19.280), seguidos de los colombianos (8.650). Las solicitudes formuladas por ciudadanos sirios se situaron en tercera posición (2.775).

Hay que tener en cuenta que estas dos cifras (las de llegadas irregulares y las de protección internacional) no son agregables. Es decir, mientras que las llegadas irregulares corresponden a personas que han entrado en España durante 2018, las de las solicitudes de protección internacional pueden corresponder a personas que ya se encontraban aquí con anterioridad, que han entrado de manera regular por aeropuertos en 2018, o también puede haber alguna solicitud de las personas que han accedido de manera irregular y que posteriormente han pedido asilo.

En el tiempo transcurrido también ha cambiado la tipología de los que han llegado. Hemos pasado de recibir hombres jóvenes, a recibir además adolescentes marroquíes, mujeres embarazadas y menores de corta edad.

Asimismo, han ido variando las rutas, con picos de llegadas a través de Ceuta y Melilla, a lo que se une un incremento notable de las entradas por las costas andaluzas e incluso en determinados casos de Levante.

Situación actual

Las autoridades españolas han adoptado diferentes posiciones ante este fenómeno. El cambio de gobierno acaecido en España, a mediados de 2018, ha traído novedades positivas en materia de inmigración y asilo.

De hecho, se constata una actitud favorable a la adopción de criterios razonables y mejor gestionados de superación del problema que se nos plantea.

Entre los cambios observados se pueden destacar algunos:

- la acogida de los 630 refugiados en un buque de rescate, una acción que en términos generales fue bien recibida;

- el restablecimiento del acceso a la atención sanitaria gratuita para parte de las personas extranjeras en situación irregular;
- la aprobación de una oferta pública de empleo, extraordinaria y adicional, para reforzar la Oficina de Asilo y Refugio;
- la paulatina minoración de la tensión en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

El debate que se viene produciendo en otros países europeos en contra de la presencia de ciudadanos extranjeros, hasta el día de hoy, no existe entre nosotros de manera apreciable. Es más, ante la llegada de los flujos de población extranjera, la población española viene mostrando una actitud abierta.

Tanto es así que el notable incremento de las llegadas por vía marítima, ocurrido el verano del año 2018, no ha dado origen a un incremento significativo de la polarización del ambiente social y la consiguiente politización en los emplazamientos receptores.

Estas actitudes son bastante meritorias, puesto que las arribadas se producen, año tras año, en las mismas poblaciones. En su gran mayoría están situadas en la parte marítima de Andalucía, en cuyos pueblos se vive una realidad socio laboral muy compleja.

Con todas las reservas habidas y por haber, cabe decir que la opinión pública española no está participando en torno a este problema de la agitación que se vive en otros países europeos. Es más, en relación con las actitudes de los españoles, estos aparecen como los ciudadanos europeos más favorables a la inmigración.

El que la inmigración no se haya convertido en un arma de confrontación política no implica que se ignore que en los últimos meses, hayan aflorado algunos indicios susceptibles de generar preocupación. Habría que empeñarse en que no se den pasos hacia la xenofobia, por lo que las instituciones españolas deberían seguir proponiendo a la Unión Europea el que se adopte una visión solidaria de esta cuestión. Frente a la indiferencia generalizada debería levantarse una propuesta de acción a favor de una política migratoria común.

Hay que ser conscientes de que se trata de una cuestión difícil de solucionar que necesita un cambio de mentalidad en la sociedad europea, por dos razones fundamentales:

- existen grandes diferencias en la renta per cápita entre amplias zonas de África y Europa, por lo que los flujos demográficos que se desencadenen estarán orientados hacia nosotros;

- un fenómeno tan diferencial como el descrito empuja a la movilidad y al desplazamiento de múltiples ciudadanos hacia las zonas desarrolladas de Europa.

Tenemos que tener conciencia de que formamos parte de una de las zonas más desarrolladas del mundo. Además, estamos situados a pocos kilómetros de todo un continente en el que se está produciendo una expansión demográfica de especial intensidad. La ONU ha calculado que el continente africano representará en 2050 el 25 % del total de la población mundial.

Entendemos, por otra parte, que España no puede por sí sola cambiar la situación, pero debe proponer a Europa una actuación solidaria, articulando la política de cooperación a partir de una gran estrategia que impulse el desarrollo de África.

Cuadro 14

Volumen de población extranjera (1º de enero de 2018)	
Instituto Nacional de Estadística (INE)	4.572.055
Secretaría de Estado de Migraciones (SEM)	5.237.100
Encuesta de Población Activa (EPA)	4.337.400

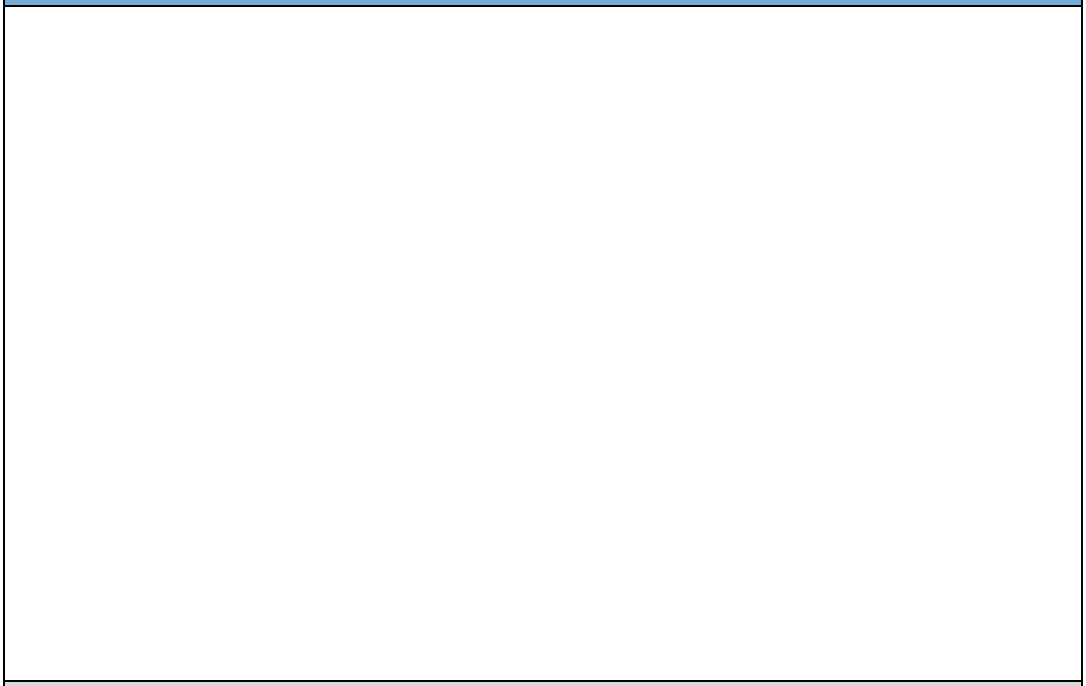
El proceso inmigratorio y la evolución cíclica de la economía

Existen dos instituciones que proporcionan información sobre el volumen que alcanza la población extranjera en España: el INE y la Secretaria de Estado de Migraciones (SEM). En este apartado se hace referencia a ellas. También se hará referencia a la Encuesta de Población Activa (EPA).

El INE calcula que el número de residentes en España con nacionalidad extranjera supera los 4,5 millones de personas, lo que supone el 9,8 % de la población total. Esta cifra no refleja una evolución cíclica (véase Gráfico 8). La población extranjera en España fue creciendo hasta 2010, momento en la que comenzó a caer hasta 2017.

Gráfico 8

Evolución de la población de nacionalidad en España (2002-2018)



Población extranjera a 1 de enero de cada año.

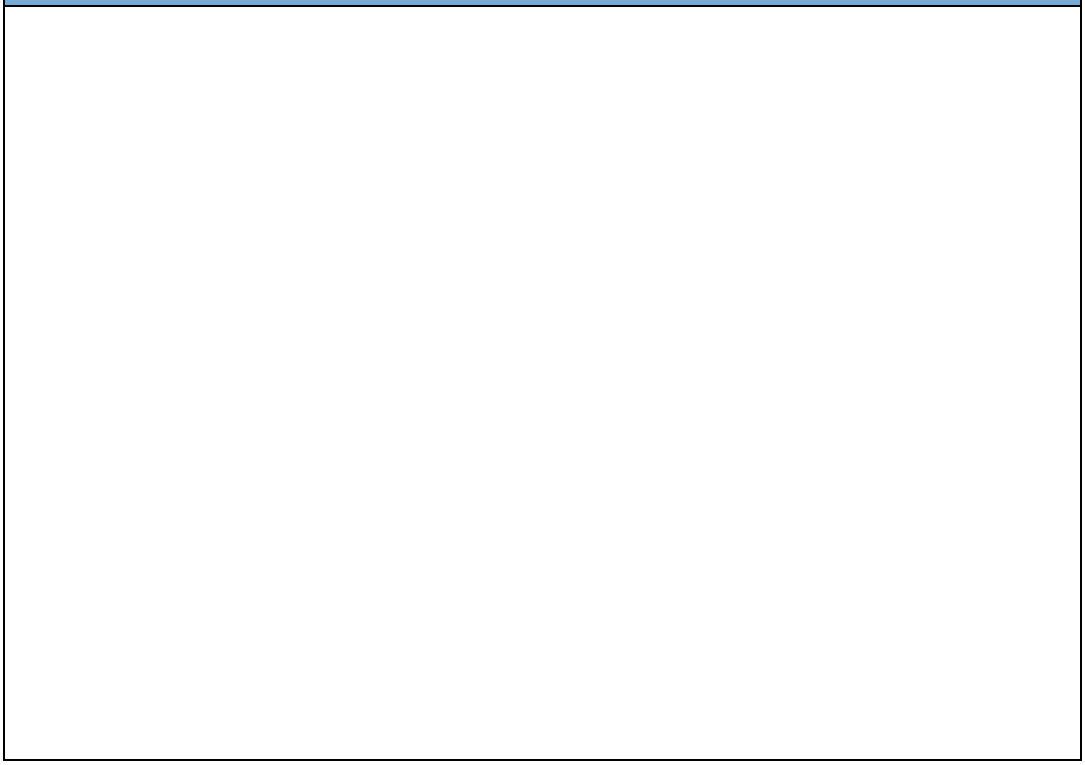
Fuente: CIDOB, *Anuario de la inmigración 2018*, a partir de datos del INE

En 2018 cambia la tendencia, ya que en ese ejercicio se produce un incremento anual del 3 %. La SEM, a partir de las tarjetas de residencia, hace igualmente el cálculo del ejercicio que se analiza, cifrando en 5,2 millones el máximo de la serie, lo que supone un aumento anual del 3,6 %. La EPA cuantifica la población extranjera en 4,3 millones, con un perfil similar al que proporciona el padrón.

Las fuentes a las que se ha recurrido permiten extraer una conclusión: estamos en una etapa ascendente del ciclo migratorio, que quizás tienda a recuperar los niveles de población extranjera habidos en los años anteriores a la crisis (véase Gráfico 9).

Gráfico 9

Evolución de la población extranjera en España según diversas fuentes (1999-2018)



Fuente: CIDOB, *Anuario de la inmigración 2018*, a partir de datos del INE

¿Cabe la posibilidad de que se vuelva a repetir ahora un proceso similar al que ocurrió a partir del año 2010?

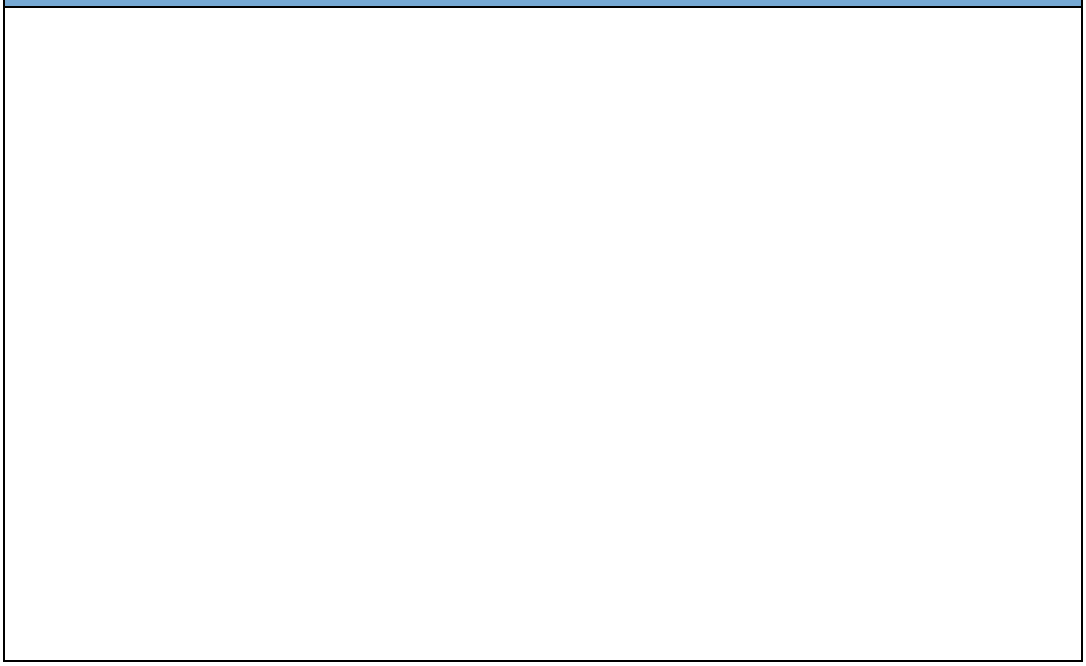
¿Cómo se ha llegado hasta aquí? A través de un proceso vivido a lo largo de las dos últimas décadas, en el que viene experimentándose en España «el debilitamiento de la base demográfica autóctona» (Ramón Mahía). Cuando esto ocurre, la evolución de la población pasa a depender de la llegada de personas nacidas en otros países. O lo que es lo mismo, que exista lo que se ha dado en llamar migración de sustitución o de remplazo.

Siendo este el esquema de equilibrios establecido, el crecimiento de la población total (entre 2002 y 2018) no se debe al incremento de los nacidos en España, sino a la aportación que efectúan los nacidos en el extranjero.

Josep Oliver Alonso efectúa una valoración de cuanto ha sucedido con las migraciones en España. Lucidamente señala que «un país que no tuvo y no tiene los hijos suficientes decidió, quizás sin saberlo, que tendría inmigrantes» (véase Gráfico 10).

Gráfico 10

Evolución de la población total nacida en España (2002-2018)



Fuente: CIDOB, *Anuario de la inmigración 2018*, a partir de datos del INE

La llegada de extranjeros ocasiona una mejora de la demografía española, si bien las diferencias que existían en el momento de las llegadas se diluyen a medida que la población extranjera se integra en la sociedad de acogida.

Cuadro 15

Diferencias entre población extranjera y española. Año 2017		
Indicadores básicos	**Población española**	**Población extranjera**
Edad media	43,19	35,3
Edad media mujeres	44,60	35,4
Edad media de maternidad	32,60	29,7
Mujeres en edad 20-45 (%)	30,3 %	52,5 %
Tasa bruta de natalidad	7,5 %	16,6 %
Fertilidad	1,25	1,69

Fuente: CIDOB, *Anuario de la inmigración 2018*, a partir de datos del INE

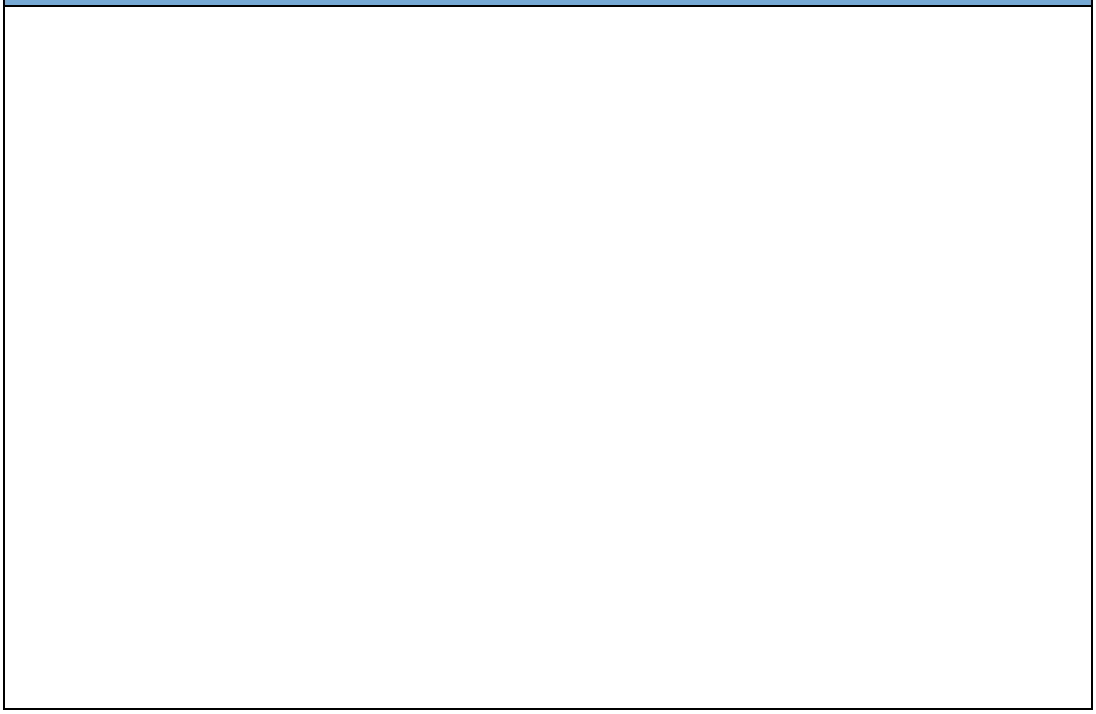
El cuadro anterior señala que la edad media de los mujeres españolas es de 45 años frente a los 35 años de las extranjeras, ya que la población entre 20-45 años (el tramo más fértil) es del 30 % en el caso de las españolas y del 52 % en el caso de las extranjeras, tal y como se ha señalado ya anteriormente.

Además, las madres españolas retrasan, de media, la concepción de su primer hijo dos años más que las extranjeras. El número medio de hijos por mujer es de 1,25 para las españolas y de 1,7 en el caso de las extranjeras.

Por último, el impacto de las llegadas de extranjeros se deja sentir en la marcha del mercado laboral, como puede verse en el Gráfico 11. Desde 2014, el ciclo del mercado de trabajo ha tenido un balance positivo: ha crecido el empleo, a la vez que se ha reducido el paro.

Gráfico 11

Evolución de la población extranjera y ciclo de empleo agregado en España (2003-2018)



Fuente: CIDOB, *Anuario de la inmigración 2018*, a partir de datos del INE

Pues bien, la evolución de la población extranjera se ajusta con cierto retardo, al perfil del ciclo económico. Puede decirse que aumentará la población extranjera, en tanto que el crecimiento actual se mantenga.

Si esto es así, el perfil de la recuperación del empleo y de reducción del paro volverá a producirse afectando tanto a la población autóctona como a la población extranjera.

Una matización, a lo largo de los años 2000, la política inmigratoria fue básicamente pasiva, hecho que no debería ser así en las actuales circunstancias. El flujo de inmigración debe traducirse en efectivos que estén en edad de trabajar, con cualificaciones específicas y que se adapten a las necesidades de la oferta de las empresas.

Hay buenas prácticas que deben correr a cargo de las autoridades. Una integración efectiva pasa por comprometer el gasto público en educación, vivienda, sanidad y servicios sociales. Si se actúa en sentido contrario, no se resolverán los retos que la integración de los trabajadores extranjeros tienen planteados.

La experiencia española: lecciones aprendidas

La primera lección se extrae de la contradicción entre «el efecto llamada» y el «efecto expulsión». Llevamos, desde hace algunos años, viendo cómo se desencadena un dantesco espectáculo en el mar Mediterráneo al que se arrojan, en condiciones extraordinariamente arriesgadas, miles de personas, con una sola pretensión: encontrar una vida mejor en los países de acogida. El que se vivan hechos tan dramáticos, no hace reflexionar a nuestras sociedades sobre las verdaderas causas, que se esconden detrás de las frustraciones y de los anhelos de estas personas.

Una y otra vez nos situamos en el manido concepto del «efecto llamada», olvidando lo que es la clave para la comprensión de lo que viene sucediendo: el efecto expulsión, de los países de origen, de quienes intentan acceder como sea a Europa.

La inmigración irregular es un fenómeno global. Cuando se lleva a cabo una acción de reforzamiento en un punto de una frontera se observa rápidamente como los intentos de entrada irregular se desplazan a otros puntos.

Por eso, la persona que toma la decisión de arriesgar su vida buscando otra mejor, merece ser tenida muy en cuenta, ya que evidencia poseer una determinación poderosa nacida de la necesidad. Es decir, el que trata de acceder, en este caso a Europa, cuando un método de entrada se torna más difícil buscará otro, aunque sea más caro o tenga más riesgo.

Los estados tienen el deber y el derecho de establecer los medios de control que estimen más adecuados para salvaguardar la seguridad de sus fronteras, a la vez que obstaculiza el acceso irregular. Ahora bien, estos medios, junto con los operativos que se desplieguen para facilitar el mencionado control, han de ser respetuosos con el derecho fundamental más básico, que es el respeto a la vida y a la dignidad humana.

La migración como fenómeno complejo

Durante bastantes años, el discurso habitual vinculaba la intensidad del fenómeno migratorio con la expansión que se registraba en la actividad económica.

Este discurso ha arraigado durante años en España: quienes llegaban a nuestras fronteras eran mayoritariamente trabajadores, que ocupaban puestos de trabajo que

habían dejado de ser atrayentes para ciudadanos españoles. O que venían a ocupar aquellos otros que el crecimiento había creado sin que existiera una demanda nativa que los cubriera.

Este enfoque se formulaba desde un punto de vista bastante insuficiente. En el caso de que se produjera una recesión, los flujos se invertirían. Volverían los inmigrantes a su país de origen o abandonarían el nuestro para tratar de lograr en otro lugar lo que pretendieron alcanzar aquí. La durísima crisis, que se produjo entre 2008 y 2017, permitió contrastar este planteamiento. En los años más agudos del ajuste se perdieron más de tres millones y medio de puestos de trabajo, sin que se produjera un notable descenso de la población extranjera, que algunos pronosticaban cuando llegaban.

Muchos de los que habían venido, decidieron permanecer aquí. Habían anclado aquí su vida, habían traído aquí a sus familiares. El reagrupamiento familiar se complementaba con la posibilidad de alcanzar el acceso a bienes proporcionados por las políticas públicas que aquí se les proporcionaba.

Aquí se les protegía de una manera más intensa que la que podrían obtener en el país del que eran originarios. El impacto positivo que supuso la llegada de un importante número de personas extranjeras a España, en poco tiempo, capaces y predispuestas a trabajar, ha cambiado cualitativamente la fisonomía de barrios y muchas ciudades españolas.

Para concluir este capítulo daremos una brevísima pincelada sobre la emigración española durante la última década. Propiciada por la crisis de 2008, y sobre todo a partir de 2011, los españoles incrementaron su salida al extranjero, fundamentalmente por motivos laborales. En palabras de Joaquín Arango, «España, que es desde hace más de tres décadas un país de inmigrantes, volvió a registrar durante el fragor de la crisis cifras significativas de emigración».

No obstante, la estadística en esta materia no es en modo alguno concluyente, pues solo refleja el dato de aquellos españoles que viven más de un año fuera de nuestro país y, además, se han registrado en un consulado, cosa que no todos hacen, lo que no permite saber con verdadera exactitud su número y características.

En cualquier caso, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), entre 2008 y 2017 parece que se trasladaron a vivir al extranjero un total de 647.458 españoles, de los cuales 283.444 se instalaron en algún país europeo, sobre todo Reino Unido y Alemania.

Para Joaquín Arango, los flujos de ahora hacia Europa reflejan una «mayor internacionalización» de los españoles. «Una cosa es la emigración que vimos en la crisis, de gente que se tiene que ir porque no tiene otra opción, a gente que decide

marcharse porque vivimos en un mundo globalizado y porque en algunas carreras es mal síntoma si no hay movilidad».

De todas formas, desde 2016, y sobre todo a partir de 2018, en España es perfectamente constatable que el verdadero fenómeno que cuantitativamente persiste en España es el de inmigración y no el de la emigración de españoles al extranjero.

6. El envejecimiento y la atención a las personas mayores

Iniciamos este trabajo manifestando que echaríamos la vista atrás en el análisis de la población española, situándonos en el período comprendido entre 1978 y 2018. En ese espacio temporal cumplieron 65 años las generaciones nacidas entre 1913 y 1953. El número de personas mayores, en ese intervalo, ha crecido desde 3,8 millones hasta 8,8 millones, 2,3 veces más, mientras que el resto de edades tan solo crecieron el 16 %.

Recordemos que la evolución de la fecundidad y de la mortalidad española lleva inexorablemente al envejecimiento y a la longevidad. Antes de seguir, resulta conveniente definir estos conceptos, que muy a menudo se confunden. Se entiende por envejecimiento la proporción de personas mayores de una edad x (generalmente x=65 años) respecto a la población total, mientras que la longevidad se mide por el número de personas mayores de esa edad x.

Pues bien, en el índice de envejecimiento no influye la mortalidad observada en el tiempo anterior al momento en el que se realiza la medida, mientras que en la longevidad el peso de la mortalidad es determinante. El envejecimiento es un éxito de la humanidad, ya que nunca antes generaciones enteras habían tenido la posibilidad de vivir una vejez tan prolongada. Esto mismo puede decirse de la sociedad española.

El 1 de enero de 2018 el porcentaje de personas de 65 años y más era el 19,2 %, ligeramente por debajo del conjunto de la UE (28 países) que era del 19,7 %, y del 20,9 % en el caso de la población nacida en España. En 1974 esa proporción era del 10,4 % (véase Cuadro 16).

Cuadro 16

Estructura por edades de la población española		
	1 de enero de 1976	1 de enero de 2018
% de < 20	35,60 %	19,80 %
% de 20 a 64	54,00 %	61,00 %
% de > de 64	10,40 %	19,20 %

Fuente: INE

Con los 80 años cumplidos había en España, y en esa fecha, el 6,2 % de la población total, el mismo porcentaje que en Alemania y solo por debajo de Italia (7,0 %).

Esta tendencia continuará proyectándose hacia el futuro. Los cálculos que ha dado a conocer el INE señalan que hacia mediados del siglo XXI, la población de mayores de 65 años y más alcanzará los 16 millones de personas, el 32 %.

Otro indicador significativo de la estructura por edades es la edad mediana (la mitad de la población tiene más de esa edad y la otra mitad tiene menos edad que esa mediana). En enero de 2018 era de 43,6 años, solo por debajo de Italia (46,3 años) y de Alemania (46,0 años), véase Cuadro 17.

Cuadro 17

Edad mediana a 1 de enero			
	2016	2017	2018
Unión Europea 28 países	42,6	42,9	43,1
Euro área (18 países)	43,6	43,8	44,0
Bélgica	41,4	41,5	41,6
Dinamarca	41,5	41,6	41,8
Alemania	45,8	45,9	46,0
Irlanda	36,5	36,9	37,3
España	42,8	43,2	43,6
Francia	41,2	41,4	41,6
Italia	45,5	45,9	46,3
Luxemburgo	39,3	39,4	39,4
Holanda	42,4	42,5	42,6
Austria	43,0	43,0	43,2
Finlandia	42,5	42,5	42,7
Suecia	40,9	40,8	40,6
Reino Unido	40,0	40,0	40,1
Noruega	39,2	39,3	39,5
Suiza	42,3		

8,1 %, lo cual evidencia el papel «moderador» que sobre el envejecimiento ejerce la inmigración.

Respecto a la longevidad, basta constatar que el 1 de enero de 2018 había en España algo más de dos millones de personas con 80 años y más.

Un dato igualmente importante es el que dice que la mayoría de los nacidos alcanzan el umbral de la vejez. La estela que viene dibujándose con esta información es igualmente exitosa:

- en 1910, de 100 nacidos, solo 33 llegaban al inicio del umbral de la vejez;
- en 2018, los que llegan al inicio del umbral son 91;
- en 2050, serán 95 por cada 100.

La distribución por edades de la población residente en España está muy lejos de ser homogénea a nivel territorial. Se comprueba esta afirmación fijando la mirada en el Cuadro 18, donde la media de edad en Asturias (48,05 años, a 1 de enero de 2018) se coloca más de ocho años por encima de la media española. La siguen Castilla y León con 47,35; Galicia con 47,01, y el País Vasco con 45,17.

Cuadro 18

Edad media de la población residente en España el 1 de enero de 2018 por CC.AA.			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
TOTAL ESPAÑA	43,13	41,81	44,4
Andalucía	41,56	40,36	42,73
Aragón	44,73	43,37	46,05
Asturias	48,05	46,23	49,72
Baleares	41,06	40,14	41,97
Canarias	41,98	41,14	42,81
Cantabria	45,29	43,78	46,71
Castilla y León	47,35	45,97	48,7
Castilla-La Mancha	42,88	41,8	43,97
Cataluña	42,62	41,26	43,93
Comunidad Valenciana	43,05	41,82	44,24
Extremadura	44,12	42,87	45,33
Galicia	47,01	45,35	48,54
Madrid	42,12	40,6	43,52
Murcia	40,22	39,17	41,26
Navarra	43,08	41,92	44,21
País Vasco	45,17	43,59	46,66
Rioja, La	44,21	43,04	45,34
Ceuta	37,05	36,46	37,66
Melilla	35,38	34,82	35,95

Fuente: INE

Las fuertes migraciones interiores han llevado a la desertización humana en buena parte de España, un fenómeno de difícil reversión. Además, en los últimos años esa pérdida de población ha alcanzado también a las ciudades intermedias.

En otras palabras, la despoblación que comenzó en los pequeños pueblos ya se ha instalado en muchas ciudades medias. Tal proceso se ha hecho notar en provincias como Asturias, Jaén o Albacete.

En estas provincias, en la década de 2008 a 2018 han perdido habitantes 9 de sus 10 mayores municipios. En cinco provincias de Castilla y León, ocho de las 10 mayores localidades han menguado también en esa década. La gran mayoría de la España que no tiene costa incluida casi toda la costa norte , con la notable excepción de Madrid, pierde población.

A pesar de tener mar, El Ferrol ha perdido en la última década el 5,6 % de la población, pero Zamora el 6,3 %; Oviedo el 2,9 %; Palencia el 3,9 %; Ponferrada el 3,8 %; Segovia el 4,5 %... Un desgaste difícil de combatir.

Varios autores han reflejado en sus estudios que la vejez española se ha vuelto abrumadoramente urbana. Pueden observarse múltiples ejemplos de ello. Uno que ilustra esta tendencia sucede cuando a la jubilación se añade la reagrupación familiar tras la muerte del cónyuge.

Además, estos autores han dado un paso más, al mostrar que en las comunidades autónomas de Cataluña, Andalucía y Madrid residen, en cada una de ellas, un millón de personas mayores. Es más, en las ciudades de Madrid y Barcelona, los residentes con 65 o más años rebasan en más de 200.000 a los que viven en los 5.686 municipios rurales de todo el país (773.249 personas).

La España rural y envejecida se vacía, y si en 1970 todavía era el 11 % de la población, hoy esa proporción se acerca al 5 %.

La protección social de las personas mayores

En las páginas anteriores se ha analizado el incremento del número de personas mayores en España. El envejecimiento de la población mayor tiene reflejo en aspectos que trascienden de lo demográfico.

Junto al envejecimiento hay que tener en cuenta las formas de convivencia y las diferentes modalidades de familia que han cristalizado en las últimas décadas. Concurren aquí dos elementos cualitativos de singular importancia: la composición de los hogares que ha cambiado mucho y el recurso al apoyo familiar, el cual ahora es más complejo que hace treinta o cuarenta años.

La estructura de edad de la población y su proyección futura, junto con los cambios en los modelos de hogar y la mayor escasez de apoyos familiares, obligan a revisar las pautas de actuación en la atención social.

Los cambios que se han producido poseen una extraordinaria importancia para nuestra sociedad y para sus sistemas de articulación social. Lo son ahora y también lo serán en el futuro como vienen anunciando las proyecciones de la población que se van conociendo. Ahora bien, las mutaciones que están sucediendo hay que contemplarlas junto con la capacidad de respuesta que se posea.

Los desafíos a los que será preciso enfrentarse requieren esfuerzos, para lo que deberán buscarse el apoyo, el entendimiento, al menos de tres actores relevantes: los individuos, las empresas y los gobiernos.

Los individuos han de contemplar, a lo largo de su vida, los problemas que se les puedan plantear cuando les llegue la vejez, para lo que habrán de tener en cuenta las múltiples facetas que aparecerán cuando lleguen a la edad de jubilación.

Las empresas deberán manejar y gestionar aquellos aspectos de su organización que permitan mejorar el funcionamiento de los trabajadores de edad.

Los gobiernos tienen que abordar múltiples tareas en las diferentes políticas públicas: sanidad, protección social, pensiones, discapacidad y dependencia, entre otros. Una orientación debe de estar detrás de estas actuaciones, la intensidad del envejecimiento conducirá inexorablemente a cambios en su contenido. La singladura a seguir ha de tener en cuenta la larga duración de estas situaciones y, por tanto, de las políticas que se han de aplicar a la hora de solventarlas.

Partiendo de este enfoque, ha de actuarse en ámbitos en los que se pretenda corregir las actuales disfunciones y, por tanto, conseguir mejoras en la calidad de vida de los mayores. Los ámbitos en los que pueden señalarse este objetivo son diversos, si bien fijaremos la atención en tres: la protección de la dependencia, las residencias y la soledad.

La protección de la dependencia

El envejecimiento es el principal factor que ocasiona el aumento de las enfermedades crónicas. Por otro lado, el número de personas con limitaciones de su capacidad funcional aumenta con la vejez, especialmente a partir de los 80 años. Además, con la edad son mucho más frecuentes las enfermedades relacionadas con la pérdida de memoria y otras capacidades cognitivas, el Alzheimer y otras demencias, los ictus y accidentes cerebrales.

Las enfermedades y el progresivo deterioro de la salud producen con frecuencia en la vejez a diferentes grados de dependencia, que nuestro sistema protege a través de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

La dificultad para acceder al servicio asistencial reconocido y aprobado de acuerdo con la Ley de dependencia, en especial a las plazas residenciales para mayores, debido a la insuficiente disponibilidad de servicios y de presupuesto, es uno de los principales problemas que se plantean en este ámbito. Los datos estadísticos ponen de relieve que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) no tiene capacidad para incorporar en un plazo razonable a las 250.000 personas reconocidas como dependientes pero sin prestación aprobada (251.894 a 30 de abril de 2019).

También se demora mucho, en algunas comunidades autónomas, la valoración del grado de dependencia (hay 148.668 solicitudes pendientes de resolver a 30 de abril de 2019).

Pero es que hay además personas con su situación de dependencia ya valorada y con su prestación reconocida que, sin embargo, no la reciben, bien por insuficiencia de recursos públicos y concertados para proporcionar los servicios reconocidos o bien por falta de crédito para pagar las prestaciones económicas concedidas.

Se trata de las personas que se encuentran incluidas en las correspondientes listas de acceso a los servicios de las comunidades autónomas, con expectativa de adjudicación de plaza o de asignación de servicio cuando haya disponibilidad, y de las personas con prestación económica reconocida que no la perciben por falta de crédito suficiente.

En el caso de los centros de día y residencias, estas personas quedan incluidas en las listas de acceso hasta que exista vacante. Es frecuente la permanencia prolongada en la lista de espera hasta que se produce la asignación efectiva de la plaza. La magnitud de las listas de espera indica que difícilmente estas personas podrán acceder al servicio reconocido en un plazo prudencial.

En todas las comunidades autónomas existen listas de espera para personas en situación de dependencia de grado II y III que tienen reconocido el derecho de atención residencial. El número de plazas es insuficiente y la permanencia en espera dura en exceso. Aun cuando en muchos casos estas personas tienen reconocido otro servicio o prestación con carácter transitorio, estos no siempre cubren las necesidades reales de atención que presentan.

El reto de llegar a la plena atención y mantener únicamente la espera para las personas en proceso de valoración y aprobación del concreto servicio o prestación al que tienen derecho, cumpliendo el plazo máximo legal de seis meses, parece muy difícil sin una mejora en la financiación del SAAD, algo que supondrá incrementar el gasto de forma notable.

No debe olvidarse que la Ley de dependencia reconoce un derecho subjetivo a sus titulares y en consecuencia las administraciones públicas están obligadas a consignar crédito suficiente en sus presupuestos para atender las obligaciones derivadas del texto legal.

Es pues preciso mejorar el sistema de financiación actual, con el fin de garantizar la incorporación de las personas en espera, la recuperación y sostenibilidad del SAAD, y la equivalencia de los esfuerzos financieros de la Administración General de Estado y las comunidades autónomas.

Residencias de mayores

Dentro de la protección social de los mayores, los centros residenciales merecen especial atención. En 2018 han sido objeto de un extenso análisis que puede consultarse en el apartado 9, del volumen I de este informe anual, relativo a Política social. Baste aquí con mencionar los aspectos esenciales y sus conclusiones.

Bajo el nombre de residencias de mayores existen diferentes tipos de alojamientos colectivos, con diversas formas de gestión y propiedad. En ellas, han ido aumentando el número de plazas a la vez que se producía el envejecimiento y la consecuente mayor dependencia de las personas que las utilizaban. Las residencias han ido evolucionando desde la vieja concepción de los asilos hacia otra en que estos centros se dedican al cuidado de personas mayores que presentan elevados grados de dependencia con problemas de salud, funcionales o cognitivos.

No puede dejarse de mencionar aquí que, en nuestro contexto social, ya desde la aparición de las residencias en las últimas décadas del pasado siglo, se observa una clara preferencia de los mayores y de sus allegados por permanecer en su propia vivienda y en su entorno habitual. En España, los mayores solo deciden acudir a la atención residencial cuando su situación personal, de salud o de dependencia hace muy difícil o imposible otro tipo de solución. Por ello, el conjunto de servicios y prestaciones de atención a la dependencia y a la vejez debería pivotar alrededor del principio de atención en el entorno habitual durante el mayor tiempo posible.

Hace casi treinta años el Defensor del Pueblo examinó la atención en residencias públicas y privadas de la tercera edad, en el conjunto del Estado. El factor del envejecimiento de la población y la capacidad de respuesta de la Administración en materia de atención residencial ya estaba muy presente entonces. Las previsiones de aquellos tiempos se han cumplido. Los datos cuantitativos evidencian que vivimos más, que el porcentaje de mayores en el conjunto de la población es muy elevado, y que entre ellos hay un número no desdeñable que presenta grados de dependencia elevados.

Estas razones son posiblemente la causa que explica que se hayan intensificado las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo sobre el funcionamiento de las residencias y la calidad de la atención que en ellas reciben los mayores. Esas quejas traslucen una pérdida de calidad en la atención residencial, percibida por los propios usuarios y familiares y por las personas que trabajan en los centros. Pérdida de calidad que puede afectar a los derechos de los mayores. En ellas, se pone especial énfasis en la escasez de medios y personal con los que ofrecer un servicio adecuado.

Esta tendencia es preocupante, ya que la vida en una residencia puede dar lugar a situaciones que afectan a los derechos del mayor, por eso el objetivo que ha de perseguirse es que las administraciones pongan al alcance de los mayores servicios

suficientes y en condiciones respetuosas con la dignidad básica de toda persona y con sus derechos fundamentales. A partir de esta prioridad las ratios del personal constituyen un elemento clave que no debe ignorarse a la hora de desarrollar una atención correcta.

Las plantillas de atención directa cumplen con las ratios fijadas normativamente o incluso son superiores. Pero estas fueron pensadas, planificadas y aprobadas hace ya tiempo para un número y unas necesidades de la población mayor usuaria que han cambiado, al ser ahora en su mayoría personas con un elevado grado de dependencia.

Por ello, hay razones para afirmar que hoy en día el cumplimiento de estos estándares no es suficiente. Hay que hacer un mayor esfuerzo ya que las características de los usuarios han cambiado. En suma, para mejorar la calidad asistencial han de estudiarse y revisarse las ratios de personal de atención directa porque hay razones para pensar que no son ya suficientes dado que los usuarios con dependencia son más y su dependencia es mayor y porque son clave para una atención correcta y plenamente respetuosa con sus derechos.

El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ha de profundizar en las necesidades de los centros de mayores que atienden a personas con grados de dependencia II y III, y estudiar la posibilidad de revisar al alza las ratios mínimas acordadas.

Por otra parte, debería fijar unos requisitos y estándares mínimos en materia de recursos humanos que establezcan las ratios, tanto en cómputo global como específico, por categorías profesionales, distinguiendo gerocultores y otras categorías, de modo que se minimice la encomienda de funciones de distintas categorías en detrimento de la atención a las necesidades en materia de actividades básicas de la vida diaria de los residentes.

Es necesario, además, que las administraciones se impliquen en garantizar que dicho personal responde a la cualificación necesaria para el desarrollo de sus funciones y fomenten el impulso de actuaciones de formación profesional y planes de capacitación específica para el desempeño de los puestos de trabajo encomendados.

Por otra parte, la vida en una residencia puede dar lugar a situaciones que afectan a la libertad del mayor, como son el ingreso involuntario de los residentes con deterioro cognitivo o psíquico y las sujeciones físicas. A este respecto es precisa una ley orgánica que delimite las circunstancias extraordinarias vinculadas a la salud y al deterioro físico y mental en las que las personas en edad avanzada pueden tener que asumir limitaciones al ejercicio y realización de algunos de sus derechos fundamentales, con especial referencia a la atención en centros residenciales.

Ello sin perjuicio de que sería deseable que, con carácter general, se regulara, de forma completa y garantista, el conjunto de situaciones en las que excepcionalmente

podrían adoptarse medidas extraordinarias de restricción de la libertad y otros derechos por razones no punitivas.

La regulación legal ha de aunar el refuerzo de la garantía de los derechos del mayor que ha perdido su capacidad para consentir por deterioro psicofísico o mental con la debida agilidad en la aplicación de los mecanismos de protección que necesita, los cuales tampoco deberían verse bloqueados por la tardanza de los tiempos procesales y judiciales. En consecuencia, las vías procesales para estos supuestos deben ser simples y ágiles, así como estar dotadas de medios suficientes.

Mientras la aprobación de esa ley llega, sería de interés unificar criterios y facilitar pautas de actuación a los servicios y centros sobre ingresos no voluntarios y pérdidas de capacidades cognitivas conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional. Las comunidades autónomas que no lo han hecho han de adaptar sus protocolos de ingreso de residentes con deterioro cognitivo o mental a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional e impartir instrucciones a los centros residenciales.

El marco legal estatal habría también de recoger el objetivo de minimización de las sujeciones físicas y ofrecer certidumbre para los supuestos excepcionales y puntuales en que tales medidas puedan resultar imprescindibles cuando no existan o se hayan agotado todas las medidas alternativas. Su utilización debe de hacerse siempre por prescripción facultativa, debe contar con consentimiento informado y resultar imprescindible para proteger la salud del afectado, su seguridad o la de terceros. Sin consentimiento, las sujeciones físicas solo caben en situaciones de grave riesgo, durante el menor tiempo posible y si se prolongan deben ser comunicadas a la autoridad judicial.

Entretanto, es necesario un compromiso real y efectivo de las administraciones competentes, los centros, los profesionales, los usuarios y los familiares para lograr una atención residencial libre de sujeciones.

Hay que hacer hincapié, asimismo, en que existe una gran dispersión normativa sobre los requisitos que deben reunir los centros residenciales de mayores para su autorización y acreditación. Sería conveniente que las comunidades autónomas hicieran un esfuerzo por actualizar y armonizar las normas aplicables. Asimismo, es preciso que las administraciones competentes mejoren los mecanismos de recopilación de datos de forma que se pueda contar con estadísticas fiables y actualizadas respecto a las plazas de atención residencial existentes.

Por último, las comunidades autónomas que aún no cuentan con unos servicios de inspección suficientemente dotados y formados deben hacer un esfuerzo en dicho sentido para poder llevar a cabo su función de forma eficaz y de tal manera que los centros mantengan los requisitos exigidos para el funcionamiento y la calidad del servicio de atención residencial de mayores. Es recomendable que se aprueben planes

periódicos de inspección de los centros con indicadores sobre calidad, trato inadecuado y buenas prácticas.

La soledad de los mayores

Hecho el recorrido anterior, será preciso finalizarlo teniendo en cuenta la situación que afecta cada vez a más personas mayores y que por ahora tiene poca visibilidad social: la soledad. Su presencia aflora cuando algunos aparecen muertos en sus domicilios tras un largo tiempo en el que nadie se acordó de ellos.

La Encuesta Continua de Hogares de 2018, publicada por el INE en abril de 2019, proporciona la información de los hogares unipersonales que ayuda a comprender, en alguna medida, lo que viene sucediendo.

- En España había 4.732.400 personas viviendo solas en el año 2018. De esta cifra 2.037.700 tenían 65 años o más. Y, de ellas, 1.465.600 eran mujeres.
- Comparando con los valores medios de 2017, el número de personas que viven solas se incrementó un 1 % en 2018 (45.00 más).
- Por edad, el 42,7 % de las mujeres mayores de 85 años vivían solas, frente al 23,6 % de los hombres.

Si nos apoyamos en otras fuentes, veremos que estas indican que en España alrededor de un millón y medio de personas vive una soledad no deseada. Distintas ONG (Médicos del Mundo, Cruz Roja, Cáritas o Teléfono de la Esperanza) ponen de manifiesto que muchas de las personas que atienden viven solas. Este grupo lo forman mayores, que han perdido su pareja, su familia, sus amistades, sus contactos laborales o sus relaciones sociales.

Según el IMSERSO la soledad en las personas mayores obedece fundamentalmente a cuatro causas:

- **Dificultades de adaptación a la jubilación.** Con la jubilación se pierde capacidad adquisitiva y se producen problemas personales serios de asimilación y adaptación a la nueva situación. En muchas ocasiones son personas con pensiones que no les permiten subsistir dignamente, o que padecen alguna discapacidad.
- **Desvinculación social.** Pierden amistades, se empobrecen sus relaciones sociales a la vez que reducen las actividades fuera del hogar. Muchas de ellas no tienen ningún contacto humano en su vida diaria y a veces en semanas o meses.

- **Circunstancias familiares adversas.** La viudez, la dispersión y alejamiento de los hijos, la falta de ellos o de familiares cercanos.
- **Problemas de salud.** La depresión continuada y salud mental deteriorada.

En el caso de la sociedad española, abordar la cuestión de la soledad no deseada es algo que se ha dejado a la responsabilidad de la familia. Es esta una carencia que debería corregirse porque de lo contrario, cada vez con mayor frecuencia, nos veremos sorprendidos con noticias similares a las que nos referimos anteriormente.

Algunos países europeos, como el Reino Unido, al constatar el enorme coste humano y social que supone esta realidad, están poniendo la soledad de los mayores entre las prioridades del gobierno.

Sin duda, el progresivo incremento de personas mayores que viven solas en nuestro país requiere también la adopción de medidas por parte de las administraciones públicas, dirigidas específicamente a la atención de estas realidades y a evitar posibles situaciones de abandono.

Es necesario realizar una radiografía precisa del alcance de la soledad no deseada de los mayores, abrir un debate político y social en torno a esta situación para impulsar políticas de prevención y concienciar a la sociedad.

En esa dirección, deben potenciarse los servicios destinados a las personas mayores que viven solas y la puesta en marcha de programas municipales de alerta, intervención y seguimiento con acciones destinadas específicamente a la atención de las situaciones de soledad no deseada con riesgo de aislamiento y desamparo.

7. Las pensiones

Uno de los problemas que más preocupan hoy a los españoles es el futuro de las pensiones, y este problema ha puesto la nueva realidad de la población a la vista del gran público.

En efecto, durante los últimos años, y por profundas razones, la evolución futura de la población española se ha ligado en los medios políticos, académicos y económicos con el sostenimiento de las pensiones por jubilación. Y es lógico que así se vea, dada la evolución del número de mayores y del creciente índice de envejecimiento.

Pero ese mayor envejecimiento no significa que la tasa de dependencia vaya a ser mayor. Así, según la proyección del INE (2016), en el inicio de los años cincuenta del presente siglo habrá en España 15,6 millones de personas con 65 años y más, y hoy hay 8,7 millones, pero el número de niños (menores de 15 años) habrá caído de los 7 millones actuales a 5,2. Vistas así las cosas en ese escenario del INE, el cociente entre el número de dependientes (niños + viejos) sobre los potencialmente activos sería de 1,47, que es menor del que existe en la actualidad.

A menudo se deduce del creciente envejecimiento sin más mediaciones que

carácter público, hasta que en 1985 se inicia el cambio en la financiación sanitaria a través de los tributos públicos.

El excedente entre ingresos por cotizaciones y gastos en prestaciones mantenido durante los más de 25 años transcurridos desde entonces hasta que, a partir de 2011, el impacto de la crisis cambió el signo del excedente financiero en la Seguridad Social, que habrá permitido acumular, desde el año 2000, un importante fondo de reserva, que sirvió de manera fundamental para amortiguar los efectos de la crisis sobre la sostenibilidad a corto plazo del sistema.

La magnitud del excedente acumulado en el ámbito de la Seguridad Social, que solo se convirtió en dotaciones al Fondo de Reserva, a partir del año 2000, y se produjo de forma parcial en algunos años, fue extraordinaria. Entre 1999 y 2010 alcanzó un volumen equivalente a 11 puntos del PIB.

Durante la primera década del siglo XXI, en un contexto de intensa creación de empleo y de gradual expansión de las bases de cotización, los ingresos crecieron a una tasa anual media del 8,1 %.

Ello hizo posible abordar sobradamente la financiación de los gastos del sistema, habitualmente desglosados en los tres factores que alimentan el ciclo del gasto en pensiones: en primer lugar, los derivados del crecimiento del número de pensiones (cuya tasa media durante el período alcanzó el 1,3 % anual); en segundo lugar, los producidos por el efecto sustitución de las viejas y nuevas pensiones, y, en tercer lugar, los debidos al impacto de la revalorización anual.

En conjunto, tales factores produjeron un ascenso de la pensión media durante ese período a una tasa anual media del 5,5 %.

Así pues, en el transcurso de la primera década del siglo XXI, hasta el año 2008, en que estalló la crisis, el crecimiento de los ingresos del sistema por cotizaciones sociales superó al crecimiento del gasto en pensiones en algo más del 1 % en media anual (el excedente del sistema en realidad fue mayor, porque además de las cotizaciones sociales el sistema ingresa las transferencias del Estado para pagar los complementos a las pensiones mínimas y el importe del gasto en las pensiones no contributivas).

Durante el período anteriormente citado, el gasto en pensiones experimentó un gran crecimiento. La cuantía de 52.629,1 millones de euros a que ascendía el gasto en el capítulo de pensiones, en el año 2000, se convirtió en 2008 en algo más de 86.000 millones de euros.

Además, el crecimiento de las pensiones mínimas acompañó la evolución citada con incrementos medios anuales aún mayores a partir del año 2004. Un proceso como el

descrito fue posible gracias a una evolución singular en los ingresos por cotizaciones sociales, que crecieron a un ritmo muy superior al registrado por el gasto.

En los primeros ocho años de siglo, las cotizaciones sociales pasaron de aportar 60.539 millones en el año 2000 hasta superar los 108.103 millones en 2008. De esta forma, el excedente entre ingresos y gastos pudo conformar un Fondo de Reserva, que llegó a alcanzar antes de la primera retirada de recursos en 2012 su nivel máximo, 69.252 millones de euros. Se trataba de una de las mayores reservas públicas existentes en los sistemas de pensiones de la Seguridad Social de la Unión Europea, algo más del 6,7 % del PIB español.

Por último, el fortalecimiento financiero del sistema durante el período de crecimiento previo a la crisis se completó con una asunción progresivamente creciente por parte del Estado del complemento de las pensiones mínimas, de acuerdo con lo establecido al respecto en el Pacto de Toledo.

La aportación del Estado fue incrementándose, hasta lograr en 1995 acercarse al 40 % del coste total de la política de apoyo a las pensiones mínimas. Entre 1996 y 2013 se redujo de forma apreciable (casi llegó a desaparecer en 2001 y 2011), para volver a recuperarse a partir de entonces y completarse en su totalidad en 2013, en que el Estado asumió el 100 % de la financiación de los complementos a las pensiones mínimas (fuentes de los datos citados: Informe Económico Financiero de la Seguridad Social, INE Contabilidad Nacional y Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020).

¿La mayor longevidad, es decir, el alargamiento de la esperanza de vida, plantea un grave problema a las futuras pensiones? La respuesta sería no y sí.

No porque, teóricamente, bastaría para solucionar este asunto con alargar la edad laboral al mismo ritmo que crece la esperanza de vida para que ese efecto quedara eliminado, suponiendo que con la edad no hay un decrecimiento de la productividad.

Ahora bien, es preciso matizar que sin bien es cierto que la mejora de la salud y de la medicina ayudan a que se mantengan las condiciones físicas y mentales y la motivación para el desempeño laboral en edades más elevadas que en el pasado, también lo es que esas capacidades necesarias para el trabajo con la vejez se van reduciendo progresiva e ineludiblemente.

Sí, porque si se capitalizara todo lo aportado a la Seguridad Social para pensiones (por un trabajador y su empresa) y ese trabajador se jubilase a los 65 años, este capital serviría para pagar, aproximadamente, 16 años de su pensión. Pero la esperanza media de vida de ese trabajador en el momento de jubilarse es, aproximadamente, de veinte años.

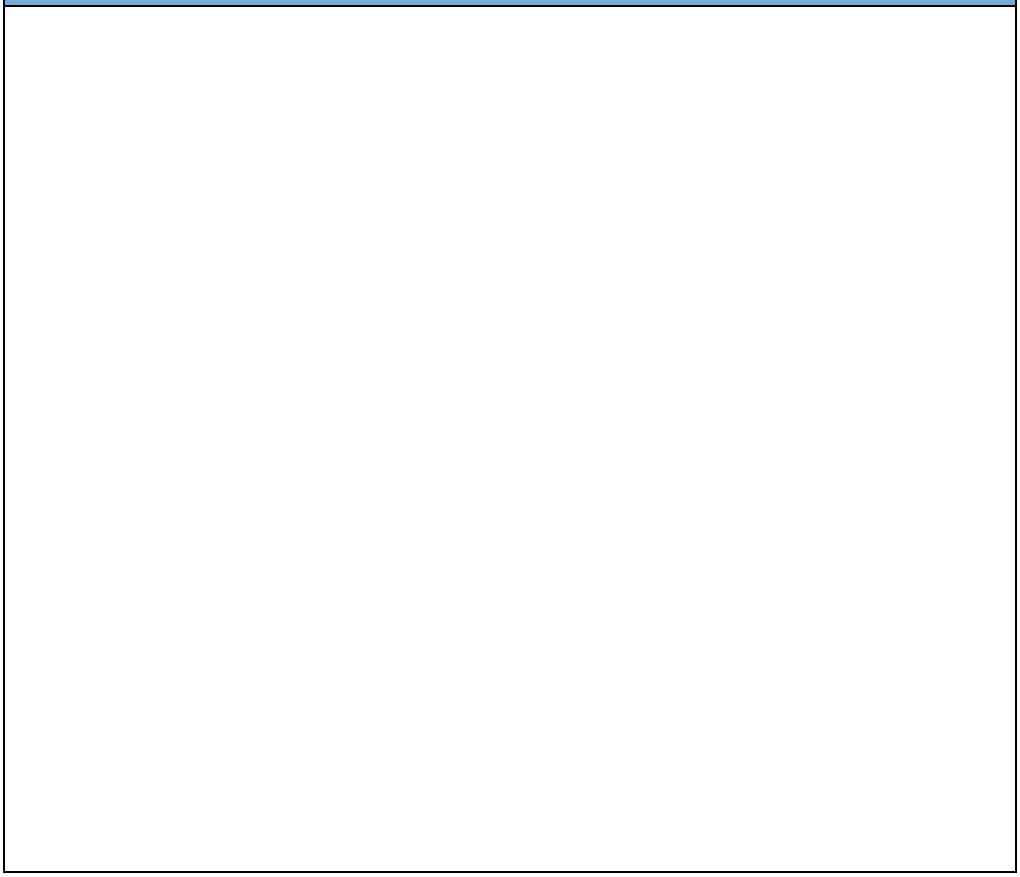
A medida que aumente la esperanza de vida por encima de la edad de jubilación, mayor será el desequilibrio.

Al ser el Sistema de Seguridad Social un sistema contributivo, como es lógico, existe una correlación positiva entre los años cotizados y la edad de jubilación. Así, Cantabria es la región donde esas dos variables son más elevadas, seguida por Navarra.

Lo contrario ocurre en Canarias, Galicia, Murcia y Andalucía. Los gráficos muestra la dispersión regional, producto de un pasado laboral muy heterogéneo.

Gráfico 12

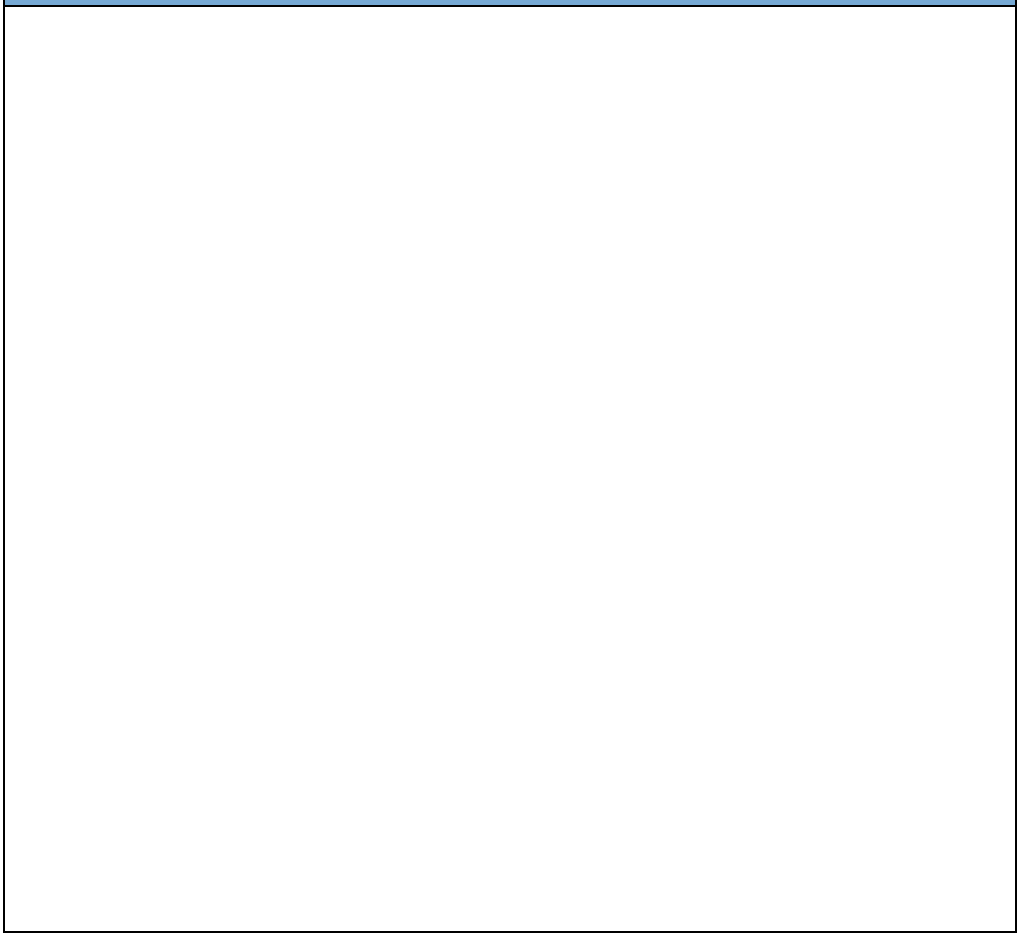
Envejecimiento y ratio Afiliados/Pensiones CC.AA. (2017)



Fuente: José A. Herce

Gráfico 13

Edad de jubilación y carreras de cotización por CC. AA.
(Altas 2017, MCVL)



Fuente: José A. Herce

La relación entre la pensión recién causada tras jubilarse y el salario previo recibe el nombre de tasa de sustitución y en 2017 fue para el conjunto de España del 67,2 %, variando desde el 61,2 % en Castilla y León al 78,4 % en Castilla-La Mancha; 74,4 % en Cantabria, 71,8 % en el País Vasco y 66,2 % en Madrid.

Por otra parte, no todos los trabajadores se financian con sus cotizaciones la misma cuantía de la pensión, ya que el sistema no es puramente contributivo. Las pensiones más bajas cuentan con complementos a mínimos que hacen que su tasa de

reposición sea superior y, por tanto, se financien menos años. Por el contrario, las rentas que alcanzan la base máxima de cotización tienen una tasa de reposición menor.

De todas formas, no debe olvidarse que el desequilibrio entre lo aportado a través de las cotizaciones y lo percibido es fruto del principio de solidaridad intergeneracional que está en el corazón del sistema de pensiones español.

Como se apuntó ya en el volumen I.2 del informe anual 2017 del Defensor del Pueblo, antes citado, a pesar del notable ritmo de crecimiento económico de los últimos cinco años y a la creación de empleo y recuperación del número de cotizantes, el desequilibrio de las cuentas del sistema superó los 18.700 millones de euros en 2016.

Esta cifra se estabilizó en 2017 (18.800 millones de euros) y podría iniciar una tendencia descendente en los próximos años (todos los datos y los que se citan a continuación han sido extraídos del Informe Económico Financiero de la Seguridad Social, INE Contabilidad Nacional y Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020).

A pesar de ello, la magnitud del desequilibrio es preocupante, y a mediados de la próxima década nos encontramos con el hecho inminente de la entrada en edades de jubilación de las generaciones llenas, es decir, de los nacidos durante el llamado *baby boom* español (aproximadamente los nacidos entre 1955 y 1966).

El desequilibrio exige por ello la adopción de medidas cuya efectividad dependerá de un diagnóstico adecuado de las causas que lo han provocado y que dificultan la recuperación del equilibrio.

En primer lugar, la gravísima caída del empleo durante los años de crisis más aguda principal razón de que los ingresos por cotizaciones sociales pasaran de 108.104.000 millones a 98.210.000 millones en 2013 en una parte importante ha sido corregida desde 2014, por el aumento en más de dos millones del número de afiliados.

Pero el ritmo de recuperación de las cotizaciones ha sido muy lento (solo un 3,4 % en 2016), como consecuencia de dos factores principales: el estancamiento de los salarios (la cotización media por afiliado fue negativa en 2014 y 2015; y no varió, 0 %, en 2016) y la pronunciada caída de las cotizaciones abonadas por el SEPE en favor de los perceptores de prestaciones contributivas por desempleo (de una cantidad de 10.207 millones de euros en 2011 se pasa a alrededor de 6.000 millones en 2017).

En conjunto, el nivel de ingresos sigue siendo sensiblemente inferior al que existía en el momento de estallido de la crisis económica; así, la actualización del nivel de 108.104 millones de euros recaudados como cotizaciones en 2008 supondría en 2018 119.887 (resultado de aplicar un crecimiento del IPC del 10,9 %).

En segundo término, esta divergencia entre ingresos y gastos también está relacionada con la evolución, mucho más previsible, de esta última partida: un crecimiento del 3,4 % en 2016. Este valor muy similar al de años anteriores, 3,5 % en 2014 y 3,3 % en 2015 se descompone del siguiente modo: +1,1 % por el crecimiento del número de pensiones, +2 % por el efecto sustitución (diferencia entre altas y bajas) y +0,25 % por la revalorización anual.

Lo cierto es que este ritmo de crecimiento es bajo, muy bajo incluso, si se compara con la trayectoria de esta partida de gasto previa a 2013. Evidentemente, tal moderación está condicionada por la anómala evolución de la inflación entre 2014 y buena parte de 2016, pero también es consecuencia de una ralentización de la evolución de la pensión media (siempre muy por encima del 3 % antes de 2013), así como de un nivel de crecimiento del número de pensionistas claramente inferior al de años precedentes (en 2008, por ejemplo, el aumento ascendía al 1,6 %).

En este último sentido, es importante resaltar que el crecimiento del gasto a lo largo de los últimos ejercicios nada tiene que ver con el envejecimiento de la población, proceso cuyos efectos ligados principalmente a la jubilación de la generación del *baby boom* no empezarán a dejarse sentir hasta mediados de la próxima década. De manera que ese aumento de la partida de pensiones es el simple reflejo de la maduración del sistema y de la mejora del nivel de vida de la sociedad española en las últimas décadas.

Lo anterior, en tercer lugar, apunta a que el actual desequilibrio responde, junto a los factores coyunturales descritos, a una estructura financiera del Sistema de Seguridad Social caracterizada por dos aspectos que aquí interesa destacar. De un lado, la centralidad de las cotizaciones sociales como fuente de ingresos y la (relativa) irrelevancia de la aportación del Estado vía impuestos generales. Y, de otro, la utilización de un volumen significativo de cotizaciones sociales para el pago de conceptos distintos de las pensiones y del resto de prestaciones del sistema.

Así, con cargo a aquellas se abonan los siguientes conceptos: los gastos de gestión y de personal de la Seguridad Social (1.687 millones en 2017, si no tenemos en cuenta los gastos correspondientes a las mutuas, otros 1.915 millones de euros); las reducciones de cotizaciones por la contratación (1.615 millones de euros en 2016), una política activa de empleo ajena en sentido estricto al Sistema de Seguridad Social; o, en la misma línea, la aplicación de tipos (o bases) reducidos de cotización con el fin de apoyar otro tipo de políticas relacionadas con la actividad agraria, del mar y desarrollada en el hogar familiar.

A la vista de ello, y teniendo en cuenta que, al menos en el corto plazo, no cabe una reducción del gasto, parece difícil que el reequilibrio de la situación financiera del

sistema pueda lograrse simplemente a través de la recuperación de los empleos perdidos durante los años más duros de la crisis y de una progresiva mejora de las condiciones salariales: los derechos adquiridos de los pensionistas, y aquellos otros en curso de adquisición, en el marco de un proceso de maduración del sistema actuarían como freno jurídico-constitucional para el ajuste.

Por tanto, resulta necesario corregir este desequilibrio financiero de la Seguridad Social al ser un aspecto clave que genera incertidumbre a los pensionistas y al conjunto de la sociedad.

Ante este reto está la posibilidad de incrementar las fuentes de ingresos de la Seguridad Social siguiendo la estela de otros países europeos, pero igualmente hay posiciones que defienden la reducción del gasto a través de un recorte de los derechos reconocidos o de un empeoramiento de las condiciones de su disfrute.

Del lado del aumento de los ingresos, caben dos opciones. Una pasa por el recurso al endeudamiento; la otra consistiría en el incremento de las fuentes de financiación habituales: una subida de cotizaciones o el aumento de la aportación del Estado vía presupuestos. Sin prejuzgar la opción, hay que ser conscientes de las dificultades actualmente existentes para incrementar la emisión de deuda pública, dado el alto nivel alcanzado en los últimos años (en el entorno del 100 %) y los compromisos respecto al déficit público. Además, el recurso al endeudamiento de forma prolongada en el tiempo podría llevar aparejadas fuertes dosis de incertidumbre en torno a la viabilidad del sistema.

Al tiempo, debe repararse en que, pese a contar con unos tipos de cotización ligeramente superiores a la media europea, los ingresos vía cotizaciones sociales representan un porcentaje sensiblemente inferior en España (11,4 % del PIB en 2016) que en países de nuestro entorno como Italia (13 %), Alemania (14,1 %), Países Bajos (14,8 %) o Francia (16,7 %).

Y, en fin, también conviene tener presente que el volumen representado por la aportación del Estado en la estructura financiera de la Seguridad Social es bajo en nuestro país (alrededor de un 9 % del total de ingresos) frente a algunas experiencias de referencia de nuestro entorno (en Alemania y Francia representan un 25 %).

Veamos algunos cambios a corto plazo que pueden aliviar el déficit en la Seguridad Social vía pensiones, empezando por el empleo y los salarios. Mayores tasas de empleo y mejores salarios conducirían sin duda a una mejor situación financiera de la Seguridad Social, aunque ya se ha señalado más arriba las limitaciones de esta mejora. En esa línea está también el fomento de la inmigración regular y ordenada como factor que permite el desempeño de trabajo autorizado, fuente de cotizaciones e ingresos a la Seguridad Social.

En conexión con el empleo y la actividad laboral, el aumento de la esperanza de vida, la mejora en las condiciones físicas y la prolongación de la vida laboral, ha determinado que la mayor parte de los países de nuestro entorno, entre otros, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Portugal, Austria, Noruega, Finlandia, Suecia o Polonia, permitan compatibilizar pensión y trabajo por cuenta propia o ajena, sin merma de la pensión de jubilación, independientemente del volumen de ingresos obtenidos.

A favor de esta compatibilidad se pronunció la Recomendación 12 del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo del año 2011, a la que hace referencia la exposición de motivos del Real Decreto-ley 5/2013, que introdujo la figura de la jubilación activa en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El percibo de la pensión de jubilación es compatible con la realización de trabajos por cuenta propia cuyos ingresos anuales totales no superen el salario mínimo anual interprofesional, en cómputo anual.

Desde el año 2013, es posible también compatibilizar la pensión con el trabajo remunerado que supere dicho límite de ingresos, lo que se denomina «jubilación activa», pero a cambio de renunciar a la mitad de la pensión, pagar una cotización por incapacidad temporal y por contingencias profesionales (accidentes de trabajo y enfermedad profesional) y una cotización especial llamada de «solidaridad» del 8 %, que además no computa a efectos de prestaciones.

La legislación de la Seguridad Social contemplaba ya algunas medidas encaminadas a favorecer dicha compatibilidad, al incluir una excepción al criterio general de incompatibilidad del cobro de pensión de jubilación respecto al desempeño de puestos de trabajo de profesores universitarios eméritos, y personal licenciado sanitario emérito.

En el año 2017 se extiende esta posibilidad a trabajadores por cuenta propia que contraten al menos un trabajador por cuenta ajena y en el 2019 al colectivo de artistas y creadores. En estos supuestos, los interesados pueden compatibilizar su actividad laboral con el 100 % de su pensión.

Dentro del ámbito del diálogo social y de los acuerdos en el seno del Pacto de Toledo, está igualmente prevista la ampliación del régimen de compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo, al objeto de que pueda aplicarse al resto de la actividad por cuenta propia y al trabajo por cuenta ajena. La idea es que tal ampliación procurará ingresos al Estado, vía impuestos y cotizaciones, y puede suponer una importante ayuda al sostenimiento del sistema de pensiones.

No obstante, el volumen del desequilibrio financiero de las pensiones exigirá probablemente soluciones de mayor calado como la financiación vía Presupuestos Generales del Estado (ya ha habido propuestas de financiar así las pensiones de

viudedad y orfandad), bien creando un impuesto específico para ello, o bien destinando una partida de los impuestos ya existentes, lo que permitiría reducir la carga que actualmente recae sobre las cotizaciones sociales y hacer frente a determinadas pensiones contributivas a través de la recaudación impositiva.

No se olvide, como se ha señalado más arriba, que la actual aportación del Estado vía impuestos generales no es muy relevante y que en cambio se utiliza un volumen significativo de cotizaciones sociales para el pago de conceptos distintos de las pensiones y del resto de prestaciones del sistema (gastos de gestión y de personal de la Seguridad Social, reducciones de cotizaciones por la contratación, una política activa de empleo ajena en sentido estricto al Sistema de Seguridad Social y bases reducidas de cotización). Probablemente, un aumento de las bases de cotización tendrá asimismo que discutirse.

Hay que señalar aquí, del lado de las soluciones de contención del gasto, que la Ley de Presupuestos del 2018 suspendió el factor de sostenibilidad, el cual vincula el importe de las pensiones a la evolución de la esperanza de vida y que fue diseñado en 2011, de acuerdo con los interlocutores sociales, hasta lo que se decida en el marco del Pacto de Toledo no más tarde del 1 de enero de 2023.

Hay grupos políticos que se oponen al mismo por considerar que será una merma en las pensiones muy importante (2030 del 16 % y 2060 del 20 %). También en los próximos años estará de nuevo sobre la mesa el cálculo del índice de revaloración de las pensiones.

Sea como fuere, si la vía elegida fuera la de reducción de gasto, esto implicará una progresiva caída de la pensión media real para que, a la altura de 2050, se pueda mantener el gasto total en niveles similares a los actuales (en un contexto en el que la población pensionista se habría incrementado hasta alcanzar algo más de 15 millones). Tal solución tendría un fuerte impacto en la cuantía media de las pensiones amenazando su adecuación y suficiencia y seguramente tendría dificultades en cuanto a su aceptación y sostenibilidad social.

Por otra parte, tal y como se señalaba en el citado volumen I.2 del informe anual 2017, *Crisis Económica y Desigualdad,* una reforma del sistema vía la reducción del gasto y de la pensión media real tendría mucho mayor impacto negativo sobre las pensiones de las mujeres.

De un lado, el índice de cobertura de las mujeres es sensiblemente inferior: el porcentaje de mujeres con derecho a una pensión entre 60 y 79 años es un 13 % inferior al de los hombres; y, algo aún más preocupante, la proporción de mujeres que acceden a una pensión de jubilación es un 40 % inferior. Y, de otro, la brecha en la cuantía media de las pensiones (de jubilación y total) roza también el 40 %. En fin, la tercera

vulnerabilidad tiene que ver con la modesta cuantía de las pensiones. El 60 % de las pensiones no supera los 800 euros mensuales y la cuantía media se sitúa actualmente en 925 euros.

A la vista de lo expuesto, urge recordar que la necesidad de garantizar, en cumplimiento del mandato del artículo 50 de la Constitución, la solvencia y sostenibilidad del sistema público de pensiones y la suficiencia económica no solo de los actuales pensionistas sino también de los futuros.

La dimensión eminentemente política de esta cuestión debe llevar a la sociedad española a decidir qué esfuerzo de financiación está dispuesta a destinar a sus pensiones públicas.

Parece claro que para ello hay que discutir y emprender reformas, pero cualquier reforma del sistema, y en especial de su financiación, ha de llevarse a cabo en el marco del Pacto de Toledo con el mayor nivel de consenso posible. Es preciso pues que se retome cuanto antes este pacto, para resolver estas cuestiones, sin olvidar el dialogo social.

8. El problema de la España vacía

Desde hace años, cada vez que el Instituto Nacional de Estadística publica los datos sobre evolución de la población en España, se pone de manifiesto que determinadas zonas rurales se van despoblando de forma inexorable. Es lo que ha dado en llamarse «la España vacía» o «vaciada». Frente a ella se encuentra la España «llena», es decir la urbana, que concentra en los 63 municipios que tienen más de 100.000 habitantes, algo más del 40 % de sus 47 millones de habitantes.

Si fijamos la visión en los 148 municipios (menos del 2 % del total de los existentes) de más de 50.000 habitantes, observamos que concentran el 53 % de la población total de España. Como puede constatarse, la comparación de las cifras de habitantes entre la España «vacía» (rural) y la «llena» (urbana) son absolutamente contundentes.

Trasladándonos a la Unión Europea, observamos que, para denominar el proceso de concentración urbana, se ha acuñado el concepto de Áreas Urbanas Funcionales (AUF), en el que se incluye a las ciudades de más de 50.000 habitantes, junto con sus municipios limítrofes, que son aquellos en los que al menos el 15 % de su población se desplaza diariamente, por razones de trabajo o estudio, a la ciudad cabeza de esa área urbana. Con el citado criterio Eurostat, se considera que en España pueden identificarse 73 áreas urbanas funcionales. En ellas vive el 68 % de la población.

Según datos del año 2017, las cinco áreas urbanas funcionales españolas con mayor población (por encima del millón de habitantes) son: Madrid (6,71), Barcelona (4,96), Valencia (1,72), Sevilla (1,54) y Bilbao (1,03). En su conjunto, suman 16 millones de habitantes, un 34 % de la población española.

El pasado 14 de febrero de 2019, el Parlamento Europeo aprobó el nuevo Reglamento de disposiciones comunes para el reparto de los futuros fondos europeos, donde se reconoce por primera vez la despoblación como potencial criterio de asignación. En tal sentido, considera áreas escasamente pobladas las que tienen una densidad de población inferior a 12,5 hab./km^2, y las muy escasamente pobladas aquellas que tienen menos de 8 hab./km^2.

Los datos puestos de manifiesto en la monografía publicada en febrero de 2019 por la Fundación BBVA y el IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas), elaborado por los investigadores de esta última institución, son muy expresivos de lo

sucedido, pues ponen de manifiesto que la población española se ha multiplicado por 2,5 desde 1900, mientras que un 70 % de los municipios han perdido residentes.

En ese lapso de tiempo, un gran número de personas se han desplazado del mundo rural al urbano, que ha pasado de agrupar un 50 % de la población al 87 %, mientras que en las zonas rurales solo ha permanecido el 13 % restante.

En consecuencia, alrededor de un tercio de los habitantes del país vive ahora en las 52 capitales de provincia, que han multiplicado por casi 5 veces su población desde principios del siglo pasado.

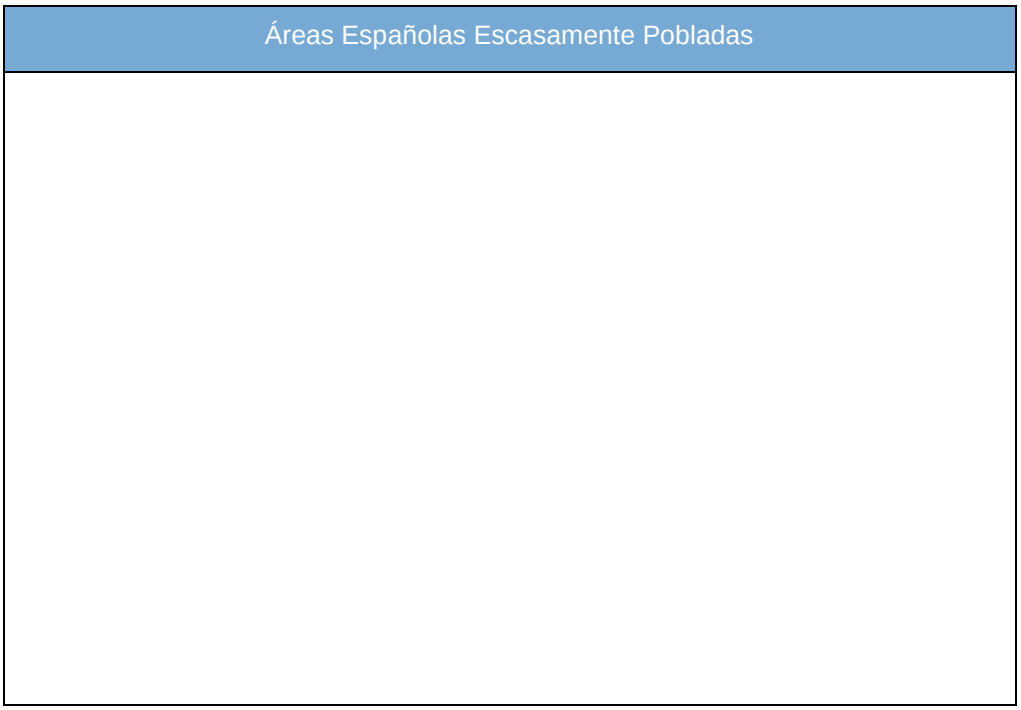
Además, si damos un vistazo a las series históricas del padrón, podemos constatar que la crisis económica que hemos padecido en los últimos años ha venido a ahondar, más si cabe, en este fenómeno, de forma que podría calificarse de devastadora.

Señalado lo anterior, y por lo que respecta a la llamada «España vacía», es de interés destacar lo expresado por Pilar Burillo-Cuadrado, investigadora de la Universidad de Zaragoza, que ha elaborado un mapa en el que destaca que solo el 5 % de la población española vive en el 54 % del territorio. Este territorio corresponde a 4.375 municipios, que son, igualmente, el 54 % de los 8.131 municipios que existen en nuestro país.

El cuadro y el mapa que se incluyen a continuación, elaborados por la citada investigadora, recogen con meridiana claridad los datos demográficos y las zonas de lo que se viene llamando áreas españolas escasamente pobladas.

q205.13 460.03 77.4 Q5 750 g0 G[( )] TJETQQ EMC q205.13 4 Tm0 .482 G[(9)4(,)-5(9)4

Gráfico 14



Fuente: Instituto de Desarrollo Rural Serranía Celtibérica

Es un hecho constatado que, desde hace muchas décadas, una parte significativa de la población rural ubicada en zonas con menores opciones laborales, tiende a abandonar su tierra natal marchando principalmente a ciudades que conforman los mayores polos económicos nacionales, o bien al extranjero.

Como ya se indicó anteriormente, la sangría demográfica se ha concentrado en los municipios situados fuera de las grandes ciudades y de las áreas urbanas importantes y tiene una relación directa con el mercado laboral. Pese a la recuperación económica y al aumento del número total de afiliados a la Seguridad Social en España, hay provincias en las que los incrementos netos de empleo son realmente mínimos. Esto es sintomático de lo que ocurre en los pequeños municipios, en los que la falta de oportunidades laborales conduce a una espiral de pérdida de habitantes progresiva.

Los procesos de producción favorecen la concentración de actividades en aquellos lugares con la suficiente masa crítica, que son los que ofrecen mayores oportunidades para encontrar un puesto de trabajo y, al mismo tiempo, mejores servicios en materia de educación, sanidad, cultura, etc.

No es un fenómeno reciente, ni exclusivo de España. Diversos factores alimentan esta tendencia en muchos países, en detrimento de regiones con economías menos pujantes. Las consecuencias de la despoblación son negativas para la economía y las perspectivas futuras de las zonas geográficas afectadas. Son territorios, que, además, quedan con una población avejentada, pues las personas que de ellas emigran son, mayoritariamente, jóvenes y de mediana edad. Esto refuerza las tendencias generales a la pérdida de población y al envejecimiento social generando el que algunos denominan «invierno demográfico».

Y la inmigración extranjera, aunque apreciable, es sensiblemente inferior con relación a la población de estas zonas en proceso de despoblación que a las del resto.

Los habitantes de esos territorios de forma muy especial, pero también escritores, periodistas, demógrafos, sociólogos y un nutrido número de expertos, al igual que el Defensor del Pueblo, ya venían mostrando desde hace tiempo su preocupación por la gravedad de este fenómeno de despoblamiento, paulatino pero constante, de una parte importante de nuestras zonas rurales.

Ese desequilibrio de la población en el que se encuentra inmerso el conjunto de España, el éxodo rural, la falta de renovación generacional y el consiguiente envejecimiento de su población, son los elementos básicos que caracterizan esta situación.

Que más de la mitad de los municipios del país se encuentren actualmente en un riesgo más o menos severo de extinción, a medio o largo plazo, muestra con toda claridad la gravedad del problema sociopolítico al que nos enfrentamos.

Por tanto, el diagnóstico está hecho desde hace tiempo, la gente huye de la España pobre a la rica, y ahora toca actuar, y se requiere para abordarlo la aplicación de urgentes políticas de Estado.

Ciertamente, en últimos años, desde el ámbito político, se han adoptado iniciativas para estudiar y buscar soluciones a este problema. Es el caso del Senado, que publicó el 17 de abril de 2015 los resultados de los trabajos realizados por la ponencia constituida en el seno de su Comisión de Entidades Locales para el estudio y la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España.

Tampoco esta es una cuestión ajena a la UE, como ya se indicó anteriormente. El artículo 174 del Tratado de la Unión Europea establece la necesidad de reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y eliminar el retraso de las menos favorecidas. Entre ellas, señala las zonas rurales, las zonas afectadas por distintas reconversiones industriales, mineras, etc. y las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes. Se cita como ejemplo, las

regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.

Pero la pregunta que debemos hacernos desde una institución como el Defensor del Pueblo es si nuestra sociedad puede permitirse que una parte de su población viva al margen del propio país.

Viene siendo una realidad la dificultad, incrementada por la crisis económica, para que los habitantes de las zonas más despobladas accedan a servicios básicos como sanidad, educación, transporte, banca y una buena cobertura de redes de banda ancha, entre otros. Esta situación genera una brecha de desigualdad que es incompatible con los principios constitucionales de equidad e igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos. De ahí que el problema de la despoblación sea una cuestión de derechos y libertades pues lo que está en debate es el principio mismo de igualdad, y eso afecta a todos los españoles, vivan donde vivan.

Por eso se hace necesario alzar la voz y reflexionar con seriedad como abordar este enorme problema de igualdad, que no es aceptable en una sociedad moderna como la nuestra. El Defensor del Pueblo, y algunos de sus homónimos regionales, llevan desde hace varios años emprendiendo diversas actuaciones sobre el acceso y la calidad de los servicios públicos sanitarios y educativos, sobre la exclusión financiera por falta de cajeros y sucursales en pueblos pequeños, y por el aislamiento que genera la falta de infraestructuras adecuadas para acceder a ciertos lugares o por una deficiente prestación de las telecomunicaciones.

Por ejemplo, el acceso a internet debe entenderse como un bien social de primera necesidad. Disponer de un buen acceso a la red se ha convertido en un requisito imprescindible para el desarrollo personal y social de cualquier ciudadano. De ese acceso depende la capacidad para mantener interacciones económicas y sociales y también para poder ejercer adecuadamente y en plenitud una serie de derechos fundamentales.

La dificultad para aprovechar los usos beneficiosos y avanzados de internet se ha convertido en un nuevo factor de exclusión social y de desigualdad territorial. Las diferencias en el acceso a la sociedad en red son un factor de inequidad y un lastre para el crecimiento económico y no todos los españoles gozan en estos momentos de la misma situación. Las medidas adoptadas desde que en 2009 se aprobó el Plan Avanza en el marco del programa de la UE han permitido una mejoría notable, pero insuficiente.

Todavía quedan amplias zonas a las que no llega la banda ancha y la cobertura disponible no solo es de mala calidad sino también insegura. Cualquier contingencia deja sin servicio a los usuarios hasta el punto de que la fragilidad de las conexiones se ha convertido en una dificultad añadida para la economía de las zonas geográficas menos

dotadas. Por eso es necesario el despliegue de la banda ancha en el medio rural utilizando políticas públicas supramunicipales que garanticen el equilibrio territorial y reduzcan la denominada «brecha digital» entre lo urbano y lo rural.

También resulta imprescindible, para garantizar una oferta de servicios de

9. Prospectiva

Las proyecciones de población juegan un papel relevante en muchos aspectos de la vida social y económica y gozan de una acreditada capacidad de reducir la incertidumbre sobre el futuro, con mayor eficacia que la prospectiva en otros ámbitos. En ellas se apoya la planificación de servicios esenciales y la solución de algunos problemas, como los relativos al equilibrio financiero del sistema de pensiones, que exigen ser abordados con amplia perspectiva temporal: los efectos acontecen a largo plazo y las medidas políticas que afectan al sistema deben ser adoptadas con mucha antelación para que sean eficaces.

Sin embargo, también debe señalarse que los fiascos han acompañado muchas veces a las proyecciones demográficas y las interpretaciones que se hacían de ellas. En los años setenta del siglo XX imperaba por todas partes el maltusianismo, y las instituciones internacionales hacían unas «previsiones demográficas» catastrofistas, llegándose a escribir entonces que el crecimiento de la población acabaría con la Humanidad.

En 1968, Paul Ehrlich, profesor de Biología de la Universidad de Stanford (Estados Unidos), publicó un libro donde se podía leer: «En los próximos años, cientos de millones de seres humanos PRULUiQ GH KDPEUH D FDXVD GH OD VREUH nadie podrá impedir un enorme crecimiento de la mortalidad»[3].

No tuvo que pasar mucho tiempo para que las previsiones de la ONU, del MIT o las del citado Ehrlich cayeran en el más absoluto ridículo, pues aquella crisis demográfica «terminal» nunca existió y hoy nos encontramos con una crisis de distribución de alimentos, pero no de producción. De hecho, se produce más de lo que se consume, hasta el punto de que existe en las zonas más desarrolladas del mundo un despilfarro alimentario. Por otra parte, la población necesaria para la producción agraria ha disminuido de una forma espectacular. No hace mucho, entre un 30 % y un 40 % de la población ocupada trabajaba en el campo y ahora con un 3 % se obtienen más alimentos que entonces.

Vayamos ahora a las proyecciones demográficas recientes, que también anuncian problemas sin cuento, pero ahora en sentido contrario al de las catástrofes que se «avecinaban» al inicio de los años setenta. En lo que sigue, para designar cualquier

[3] Paul Ehrlich, La explosión demográfica [The population bomb], Barcelona, Salvat, 1993.

suele apoyar en la tendencia reciente y en la evolución prevista del mercado de trabajo, la situación geográfica, las políticas de inmigración, etc.

De ahí que los flujos migratorios sean considerados como la variable más difícil de proyectar, pues presenta el mayor grado de incertidumbre. Pero vayamos a esas proyecciones.

Según las proyecciones del INE, Eurostat y la ONU, en 2030 la población española estaría entre los 48.743 miles de personas estimados por el INE en sus proyecciones de 2018, y los 46.084 de la ONU.

Según Eurostat, el 1 de enero de 2050 la población total de España estaría en 49.257 miles de habitantes, población que, según el INE, se habría alcanzado antes de 2045, mientras que la ONU estima para el 1 de enero de 2050 una población mucho menor, 44.395 miles.

Se comprueba aquí como las distintas proyecciones se van alejando entre sí, cuanto más largo es el tiempo de la proyección (véase el Cuadro 20).

Cuadro 20

Proyecciones de la población española (en miles), según fuente y el año (media y sin migraciones)		
Año (a 1 de enero)	Proyección media	Sin migraciones
ONU (2017)		
2025	46.307	45.806
2035	45.861	44.466
2050		41.433
EUROSOTAT (2015)		
2020	46.562	46.469

Como es obvio, si eliminamos el movimiento migratorio, la estimación futura de esa población cerrada debería aproximar los resultados que suministran las distintas fuentes oficiales, pero no es así. Veámoslo a la luz del cuadro anterior.

Si se proyecta la población cerrada, es decir, sin migraciones, la caída de la población española entre 2025 y 2050 sería, según la ONU, de 4.373 miles (más de cuatro millones de caída).

Según el INE la caída siempre en una población cerrada , entre 2022 y 2045 sería de casi cuatro millones (en 23 años).

Eurostat por su parte calcula que en los treinta años que separan 2020 de 2050 la población española si no existiera la migración perdería 2.568 miles de habitantes.

En suma, la pérdida anual según la ONU sería de 173 mil habitantes y según Eurostat sería de 85 mil mientras que el INE calcula la pérdida anual en 172 mil habitantes.

Es decir, que mientras la ONU y el INE aproximan las cifras en sus poblaciones cerradas, que son mucho más fáciles de proyectar, Eurostat suministra una pérdida menor de la mitad de la que estiman la ONU y el INE. Se comprueba lo ya escrito: las proyecciones a largo plazo son mucho más aleatorias y no es conveniente especular sobre ellas, aunque sí son útiles para mostrar hasta dónde pueden conducir las tendencias contenidas en las hipótesis.

Volvamos al corto plazo, entendiendo por tal el que llega hasta el primero de enero de 2030. Fijemos la atención en la estructura por edades que proyecta el INE (ver cuadro siguiente).

Cuadro 21

Proyecciones INE (2018) Proporción por edades. Porcentajes				
Año	< 20 años	20-64 años	65 y más años	80 y más años
2018	19,8	61,0	19,2	6,2
2022	19,4	60,4	20,2	6,2
2026	18,5	59,7	21,8	6,6
2030	17,3	59,0	23,7	7,2

Se comprueba que la baja fecundidad conduce inexorablemente a una proporción creciente de las personas con 65 años y más (4,5 puntos de aumento en doce años) y 2 puntos de caída en la potencialmente activa (20-64 años).

Ha de tenerse en cuenta, además, que esta proyección se ha calculado con inmigración. Resulta evidente que el período activo no debería acortarse sino todo lo contrario, sobre todo si se tiene en cuenta la tendencia «jubiladora» que existe en España y donde la esperanza de vida saludable sigue aumentando.

Conclusiones

Recogiendo aquellos aspectos más significativos de lo expresado en el presente trabajo empezaremos por fijar de forma muy resumida las conclusiones siguientes. Tomando en consideración como población total española, a 1 de enero de 2018, la cifra de 46,7 personas, según datos publicados por el INE:

- **La fecundidad española es una de las más bajas del mundo**

  La tasa de reposición (que teóricamente mantendría la población total sin migraciones en el nivel inicial) suele colocarse en 2,05 hijos por mujer, pero en España el número de hijos por mujer ha estado muy por debajo de ese nivel desde 1981 hasta ahora y no es previsible, al menos a corto y medio plazo, un repunte sostenido del mismo.

- **La mortalidad infantil, desde hace años se ha situado en niveles muy bajos**

  En 1976 la tasa de mortalidad infantil en España fue de 17,1 por mil. En 2017 fue de 2,7 por 1.000. El descenso es más que notable.

- **La esperanza de vida es una de las más altas del mundo**

  Baste señalar que en los últimos 100 años la expectativa de vida en España se ha incrementado en 40 años.

  El 1 de enero de 2018 había en nuestro país casi dos millones (1.975.000) de personas con 80 años y más, que en porcentaje supone el 6,2 %, de la población total, el mismo que en Alemania y solo por debajo de Italia (7,0 %).

  Por otro lado, es de señalar que en 1910 en España, de 100 nacidos solo 33 llegaban al inicio del umbral de la vejez. En 2018 los que llegaron al inicio de este umbral fueron el 91 por 100 y, según las prospectivas, en 2050 podrían ser 95 por cada 100.

- **Las personas mayores aumentan en número y en proporción**

  En 1974 el porcentaje en España de personas de 65 años y más era del 10,4 %. El 1 de enero de 2018 era el 19,2 % (si solo contamos la población nacida en España sería el 20,9 %), ligeramente por debajo del conjunto de la UE (28 países), que era del 19,7 %.

Según los cálculos que ha dado a conocer el INE, esta tendencia continuará proyectándose hacia el futuro, pues señala que hacia mediados del siglo XXI la población de mayores alcanzará los 16 millones de personas. Es decir, el 32 %.

- **Se incrementa la aportación de la inmigración**

  De acuerdo con los últimos datos ofrecidos por la Secretaría de Estado de Migraciones, a 30 de junio de 2018, el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, o ambos, era de 5.331.774.

  El impacto poblacional de los flujos migratorios pone de manifiesto que el reemplazo y el crecimiento vegetativo positivo de la población extranjera mejoran, en cierta medida, nuestra situación demográfica.

- **Las pensiones**

  El impacto de la crisis propició el desequilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social, que ahora es más que patente.

  Para resolver este problema hay que debatir y emprender reformas en el sistema, y en especial en el de su financiación, que necesariamente ha de llevarse a cabo en el marco de un pacto de Estado con el mayor nivel de consenso posible.

- **Una gran parte del territorio de España sufre una preocupante despoblación**

  Desde hace años determinadas zonas rurales se van despoblando de forma inexorable. Es lo que ha dado en llamarse «la España vacía» o «vaciada».

  En España las aéreas escasamente pobladas tienen de media en su conjunto una densidad de habitantes por kilómetro cuadrado de 9,23, teniendo la zona menos habitada (Serranía celtibérica) una densidad de 7,12 habitantes y la mayor (Sierra Morena y Submeseta) 11,28 habitantes.

  Esta situación está generando una brecha de desigualdad que es incompatible con los principios constitucionales de solidaridad e igualdad, siendo por tanto, en opinión del Defensor del Pueblo, una cuestión de derechos y libertades.

Tras la sucinta descripción que acaba de hacerse de los aspectos básicos de la situación demográfica de España, a continuación se resumen brevemente sus aspectos más destacados.

El descenso notable de la fecundidad

La fecundidad española viene siendo desde hace años inferior a la del conjunto de la Unión Europea, si bien en ninguno de los 28 países que forman la UE la fecundidad llega actualmente al nivel de reposición (2,05).

La explicación de esa diferencia respecto a nuestro país ha de buscarse fundamentalmente en el empleo. Su tasa de temporalidad y su progresiva precarización en los últimos años en España ha sido más alta que en la mayor parte de los países de la Unión Europea. Los efectos perversos de ese cambio han caído sobre las generaciones más jóvenes y en España muy especialmente sobre las mujeres, y está muy presente a la hora de tomar la decisión de tener un hijo. La mujer, aunque trabaje fuera de casa, carga con la mayor parte de las labores del hogar. Los datos que arrojan las diversas encuestas realizadas al respecto muestran que, si bien se está avanzando hacia la necesaria conciliación entre la vida laboral y familiar, las labores de cuidados siguen recayendo en un alto porcentaje en las mujeres.

Otro dato significativo que avala lo anterior es que el número medio de hijos que tienen las mujeres en nuestro país es mayor entre las que no ejercen tareas remuneradas fuera del hogar respecto de las que sí lo hacen. Así lo demuestran los datos definitivos correspondientes a 2017, proporcionados por la estadística elaborada por el INE sobre Movimiento Natural de la Población (MNP), al destacar que hubo 204.656 nacimientos de madres que no trabajan (52,6 % del total), y 188.525 de madres que sí lo hacen (47,4 % del total).

Igualmente, la última Encuesta de Fecundidad del INE (diciembre de 2018) indica que aproximadamente el 50 % de las mujeres de 35-44 años no ha tenido más hijos por razones económicas, laborales y de conciliación, frente al 8 %, cuya razón es no haber encontrado la pareja adecuada.

El aumento de la esperanza de vida

El espectacular descenso de la mortalidad en España nos sitúa, con 83,5 años de esperanza de vida al nacer, entre los países más avanzados del mundo. Además, la vejez de hace 40 años no se alcanza ahora hasta que se cumplen los 74 años. La presencia de centenarios en nuestro país no ha hecho más que iniciar su ascenso, desplazándose el final de la vida hacia edades superiores.

Los datos son muy significativos, pues al comenzar los años setenta había en España algo menos de 800 centenarios y en cambio el 1 de enero de 2017 su número había aumentado veinte veces, hasta 15.381. El aumento más que notable de la longevidad española se debe a cuestiones tales como:

- un sistema sanitario eficiente y generalizado a través de una sanidad pública al alcance de toda la población;
- unos profesionales de la salud bien formados;
- un claro avance en tratamientos, tanto dentro de los hospitales como fuera de ellos, con nuevos y eficaces fármacos al alcance de todos;
- unas condiciones de vida más saludables, si bien este indicador es más difícil de medir en comparación con el de esperanza de vida al nacer, que se estima con mucha precisión, porque la muerte es un suceso inconfundible y de registro obligatorio.

El incremento del envejecimiento

Hoy en España la mayoría de los nacidos alcanzan el umbral de la vejez. Esta circunstancia determina que:

- los individuos, deben contemplar a lo largo de su vida los problemas que pueden planteárseles cuando les llegue la vejez;
- las empresas han de gestionar aquellos aspectos de su organización que permitan mejorar la actividad de los trabajadores de edad;
- los poderes públicos tienen que enfrentar los cambios que el envejecimiento provocará en las políticas públicas destinadas al colectivo de personas mayores en materia de sanidad, protección social, pensiones, dependencia, residencias, entre otros;
- la sociedad en su conjunto y las distintas administraciones públicas de manera coordinada han de abordar ya una situación que afecta cada vez a más ancianos y que de momento tiene poca visibilidad social, la soledad no deseada.

España ha rebasado el umbral de los dos millones de mayores de 65 años que viven solos. Son casi la mitad de los 4,7 millones de hogares unipersonales, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondientes a 2018. De ellos, más de 850.000 tienen 80 o más años y la gran mayoría son mujeres: 662.000.

De acuerdo con sus proyecciones, en 2033, dentro de tres lustros, uno de cada cuatro españoles tendrá 65 años o más. Serán más de 12 millones de personas en esas edades frente a los alrededor de nueve que hay ahora. Y dentro de 50, la cifra se elevará a cerca de 15 millones. Para entonces, en 2068, casi siete millones (6,85) de personas habrán cumplido o superado los 80, una cifra que duplica los casi tres millones actuales.

Además, el número de personas que viven solas aumentará hasta alcanzar los 5,8 millones en 15 años.

En definitiva, si esto no cambia caminamos hacia un país más viejo y con más soledad.

El efecto de la inmigración

A finales de la década de los 80 del siglo XX comenzó a producirse en España un flujo de entrada significativo de inmigrantes, que se incrementó de forma verdaderamente notable a partir de 1997.

Posteriormente, en 2005, con este contingente humano residente en España se realizó un proceso de regularización que constituyó un hito en la gestión de la realidad de los flujos migratorios.

En un enfoque sin precedentes en Europa se trató de armonizar la legislación de extranjería con el mercado de trabajo.

Los extranjeros que en ese momento pudieron acreditar su residencia y un contrato de trabajo en España, con anterioridad al 7 de agosto de 2004, obtuvieron una autorización de residencia (casi 600.000 personas).

A 30 de junio de 2018, según los últimos datos ofrecidos por la Secretaría de Estado de Migraciones, el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, o ambos, en España era de 5.331.774. El impacto demográfico de los flujos migratorios en 2018, pone de manifiesto que la migración de reemplazo y el crecimiento vegetativo positivo de la población extranjera contrarrestan la crisis demográfica autóctona.

En 2018, los datos del INE mostraron por primera vez un importante crecimiento vegetativo negativo para el conjunto de la población española. Estas cifras hubieran sido aún más críticas de no ser por la aportación de la población extranjera. Según las dos principales fuentes oficiales de recuento de la población de España al inicio de 2018, los nacidos en el extranjero que residían en España eran algo más de seis millones, esto es, entre el 13 % y el 14 % de la población española.

En definitiva, las fuentes a las que se ha recurrido permiten extraer una conclusión: volvemos a estar en una etapa ascendente del ciclo migratorio, que quizás tienda a recuperar los niveles de población extranjera habidos en los años anteriores a la crisis, si bien las diferencias que existen en el momento de las llegadas, por ejemplo en materia de natalidad, se suelen diluir a medida que esta población se integra en la sociedad de acogida.

Por otro lado, la decisión de establecer en España un proyecto migratorio a largo plazo depende de varios factores, siendo el estatus jurídico que se ostente uno de ellos y quizás el más importante.

Los extranjeros residentes legales en España, según sus estatus jurídico, se dividen en dos grandes grupos:

a. Los inmigrantes oriundos de terceros estados no miembros de la UE, según los últimos datos disponibles (junio 2018), suman unos 2 millones de personas (de ellos casi ochocientos mil son ciudadanos marroquíes).

b. Los ciudadanos de países miembros de la UE, que suponen casi el 60 % de los extranjeros residentes en España.

De las quince nacionalidades con más residentes legales en España, ocho son de la UE y de entre ellos el mayor colectivo es el rumano que supera el millón de personas.

En otro orden de cosas es significativo que el debate en contra de la presencia de ciudadanos extranjeros que se viene produciendo en otros países europeos, hasta el día de hoy, casi no existe entre nosotros.

Ante la llegada de los flujos de población extranjera, la población española suele mostrar una actitud abierta, incluso con el notable incremento de las llegadas por vía marítima del verano del año 2018, no dio origen a un incremento significativo de la polarización del ambiente social y la consiguiente politización en los emplazamientos receptores.

Por tanto, con las oportunas reservas, cabe decir que la opinión pública española no está participando de la gran agitación que se vive en otros países europeos en torno a esta cuestión, apareciendo los españoles como los ciudadanos europeos más favorables a la inmigración.

En cualquier caso, hemos de ser conscientes que formamos parte de una de las zonas más desarrolladas del mundo y que, además, está situada a pocos kilómetros de todo un continente en el que se está produciendo una expansión demográfica de especial intensidad. La ONU ha calculado que el continente africano representará en 2050 el 25 % del total de la población mundial.

Entendemos, por otra parte, que España no puede por sí sola cambiar la situación, por lo que debe proponer a Europa una actuación solidaria, articulando la política de cooperación a partir de una gran estrategia que impulse el desarrollo de África.

Las pensiones

Hoy hay en España 8,7 millones de personas de 65 o más años. La proyección del INE (2016) plantea que en el inicio de los años cincuenta del presente siglo habrá 15,6 millones de personas con 65 años y más.

El aumento del gasto en pensiones y el desequilibrio financiero del sistema, a lo largo de los últimos ejercicios, no tiene que ver, al día de hoy, con el envejecimiento de la población, proceso cuyos efectos ligados principalmente a la jubilación de la generación del *baby boom* no empezarán a dejarse sentir hasta mediados de la próxima década.

El aumento de la partida de pensiones es el simple reflejo de la maduración del sistema y de la mejora del nivel de vida de la sociedad española en las últimas décadas.

Por su parte, el actual desequilibrio responde, junto a los factores coyunturales descritos en las páginas correspondientes de este informe, a una estructura financiera del Sistema de Seguridad Social caracterizada, de un lado, por la centralidad de las cotizaciones sociales como fuente de ingresos y la (relativa) irrelevancia de la aportación del Estado vía impuestos generales. Y, de otro, por la utilización de un volumen

al conjunto de la sociedad. Esto exige la adopción de medidas cuya efectividad dependerá de un diagnóstico adecuado de las causas que lo han provocado.

Ante el reto, está la posibilidad de incrementar las fuentes de ingresos de la Seguridad Social siguiendo la estela de otros países europeos, pero igualmente hay posiciones que defienden la reducción del gasto a través de un recorte de los derechos reconocidos o de un empeoramiento de las condiciones de su disfrute.

Del lado del aumento de los ingresos, cabe una subida de cotizaciones y el aumento de la aportación del Estado vía presupuestos. Debe repararse en que, pese a contar con unos tipos de cotización ligeramente superiores a la media europea, los ingresos vía cotizaciones sociales representan un porcentaje sensiblemente inferior en España (11,4 % del PIB en 2016) que en países de nuestro entorno como Italia (13 %), Alemania (14,1 %), Países Bajos (14,8 %) o Francia (16,7 %).

También conviene tener presente que el volumen representado por la aportación del Estado en la estructura financiera de la Seguridad Social es bajo en nuestro país (alrededor de un 9 % del total de ingresos) frente a algunas experiencias de referencia de nuestro entorno (en Alemania y Francia representan un 25 %).

El volumen del desequilibrio financiero de las pensiones exigirá probablemente soluciones de calado como una mayor financiación vía Presupuestos Generales del Estado, bien creando un impuesto específico para ello, o bien destinando una partida de los impuestos ya existentes, lo que permitiría reducir la carga que actualmente recae sobre las cotizaciones sociales y hacer frente a determinadas pensiones contributivas a través de la recaudación impositiva. Probablemente, un aumento de las bases de cotización tendrá asimismo que discutirse.

Del lado de las soluciones de contención del gasto, la Ley de Presupuestos del 2018 suspendió el factor de sostenibilidad, el cual vincula el importe de las pensiones a la evolución de la esperanza de vida y que fue diseñado en 2011, de acuerdo con los interlocutores sociales, hasta lo que se decida en el marco del Pacto de Toledo, no más tarde del 1 de enero de 2023. Hay grupos políticos que se oponen al mismo por considerar que será una merma en las pensiones muy importante (2030 del 16 % y 2060 del 20 %). También en los próximos años estará de nuevo sobre la mesa el cálculo del índice de revaloración de las pensiones.

Sea como fuere, si la vía elegida fuera la de reducción de gasto, esto implicará una progresiva caída de la pensión media real para que, a la altura de 2050, pueda mantener el gasto total en niveles similares a los actuales (en un contexto en el que la población pensionista se habría incrementado hasta alcanzar más de 15 millones). Tal solución tendría un fuerte impacto en la cuantía media de las pensiones amenazando su

adecuación y suficiencia y seguramente tendría dificultades en cuanto a su aceptación y sostenibilidad social.

A la vista de lo expuesto, urge recordar que la necesidad de garantizar, en cumplimiento del mandato del artículo 50 de la Constitución, la solvencia y sostenibilidad del sistema público de pensiones y la suficiencia económica no solo de los actuales pensionistas, sino también de los futuros.

La dimensión eminentemente política de esta cuestión debe llevar a la sociedad española a decidir qué esfuerzo de financiación está dispuesta a destinar a sus pensiones públicas.

Parece claro que para ello hay que discutir y emprender reformas, pero cualquier modificación del sistema, y en especial de su financiación, ha de llevarse a cabo en el marco del Pacto de Toledo con el mayor nivel de consenso posible, sin olvidar el dialogo social.

El problema de la España vacía

Los datos sobre evolución de la población en España ponen de manifiesto que determinadas zonas rurales se van despoblando de forma inexorable. Es lo que ha dado en llamarse «la España vacía» o «vaciada». Por otro lado, en la España llena, que es la urbana, en las ciudades de más de 50.000 habitantes (148), que suman menos de un 2 % de los municipios españoles, viven el 53 % de la población de nuestro país.

Tampoco esta cuestión es ajena a la UE. El Tratado de la Unión Europea establece la necesidad de reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y eliminar el retraso de las menos favorecidas. De ahí que el 14 de febrero de 2019, el Parlamento Europeo aprobó el nuevo Reglamento de disposiciones comunes para el reparto de los futuros fondos europeos, que reconoce por primera vez como potencial criterio de asignación la despoblación.

Eurostat considera que en España pueden identificarse 73 áreas urbanas funcionales, y en ellas vive el 68 % de la población. Se considera áreas escasamente pobladas las que tienen una densidad de población inferior a 12,5 hab./km^2; y las muy escasamente pobladas, aquellas que tienen menos de 8 hab./km^2.

Desde 1900 un 70 % de los municipios han perdido residentes. En ese lapso de tiempo, un gran número de personas se han desplazado del mundo rural al urbano. Alrededor de un tercio de los habitantes del país vive ahora en las 52 capitales de provincia, que han multiplicado por casi 5 veces su población desde principios del siglo pasado.

Las series históricas del padrón constatan que la crisis económica que hemos padecido en los últimos años ha venido a ahondar, más si cabe, en este fenómeno de forma que podría calificarse de devastador.

Nos encontramos con una preocupante realidad pues determinadas zonas rurales de España se ven afectadas por un conjunto de circunstancias que concurren al unísono para condenarlas, si esto sigue así, a la despoblación absoluta.

local en condiciones, una mejora de las redes de ferrocarril, un imprescindible inversión en centros y dotaciones de personal en materia de educación, sanidad y servicios sociales junto con una mejora en servicios bancarios y financieros, se hace urgente en algunas zona rurales.

En conclusión las administraciones públicas deben asumir con prontitud el compromiso de facilitar a los habitantes de las zonas con escasa población los servicios básicos que les garanticen el ejercicio de toda una serie de derechos en igualdad de condiciones a los que disfrutan los residentes de las grandes concentraciones urbanas.

El envejecimiento del electorado

En el campo electoral también se ha producido un sustancial envejecimiento. En el censo electoral español de 1979, los electores de 65 años y más tenían un peso del 15,9 % y en 2018 había crecido hasta el 24,9 %. La edad media del electorado pasó de 43 años a 50, mientras que el peso de los electores menores de 30 años ha pasado del 25,8 % al 14,1 %.

En otras palabras: los jubilados y las personas susceptibles de hacerlo pesan ahora mucho más que los jóvenes, a diferencia de lo que ocurría en los tiempos del proceso constituyente. Además, el poder electoral efectivo de los mayores se refuerza sobre su magnitud censal porque suelen abstenerse menos a la hora de votar, cinco puntos menos de media.

De hecho, el voto de los mayores de 65 años representaría ya más del 30 % del total, entre el doble y el triple que el voto de los menores de 30 años. Más aún: en futuros comicios, en cada legislatura, crecerá entre uno y dos puntos porcentuales el peso de los votantes mayores.

El peso de la inmigración y de los residentes extranjeros

La inmigración también acabará por tener un peso electoral notable. Los provenientes de la UE tienen derecho a votar en las elecciones municipales y son ya un tercio de los dos millones de extranjeros residentes en España. Y más de la mitad de los adultos hispanoamericanos de origen residentes en España tienen ya doble nacionalidad y, por tanto, pueden votar.

Finalmente, los inmigrantes de segunda generación tendrán un peso creciente en el electorado, en especial entre los nuevos votantes.

Dos sucintas conclusiones finales

- Sobre la recuperación siquiera parcial de nuestros índices de población, debería realizarse una reflexión sobre lo que se podría hacer, si quiera pensando en su componente de mano de obra, si bien parece que las soluciones a corto plazo son escasas siendo la más importante de ellas la aportación proveniente de los flujos migratorios.
- En relación con el envejecimiento demográfico, o si se quiere una mayor longevidad, debemos prepararnos para ello.

Nos esperan, en el mejor de los casos, vidas más largas y en mejores condiciones de salubridad, por lo se precisará de unos recursos para este colectivo de mayores.

Por tanto, resulta fundamental, por un lado, que cada persona piense en el diseño de su propio futuro, en materia de empleo, consumo y ahorro, para así poder disfrutarlo con el mayor bienestar que le sea posible. Por otro lado, también se deben adoptar decisiones de carácter colectivo por el conjunto de la sociedad, para decidir cómo atender a este segmento de la población, cuántos recursos se van a destinar, de qué modo se generaran estos y cómo se distribuirán.

Estas decisiones deben adoptarse sin demora y pasan inicialmente por tener una sociedad seria y rigurosamente informada, respecto del cambio demográfico que vivimos.

Esta información permitirá conocer y propiciar, sin dramatismos, las necesarias reformas que habrá que adoptar, que además deberán estar dotadas con el suficiente grado de equidad y solidaridad intergeneracional, para que no pongan en riesgo ni a las presentes generaciones, ni a las futuras.

Las personas con discapacidad intelectual en prisión

Estudio

Presentación

El Defensor del Pueblo dedica este trabajo a las personas con discapacidad intelectual que se encuentran en prisión.

Si al Defensor del Pueblo le preocupan especialmente quienes se hallan en situación de vulnerabilidad, responde acentuadamente a esa vocación institucional ocuparse de quienes son presos y, a la vez, tienen discapacidad intelectual, puesto que necesitan una fuerte atención de los poderes públicos.

Hay un elemento adicional que nos ha movido a trabajar en este tema: se trata de muy pocas personas, apenas unos centenares. Una exigua minoría en el sistema penitenciario, enormemente desconocida por la sociedad española. Muchos piensan que no existen personas con discapacidad intelectual en prisión. A disipar esta falta de conocimiento quiere contribuir también este trabajo.

Hemos visitado los tres lugares que la Administración dedica especialmente a ubicar a las personas con discapacidad intelectual, en las provincias de Madrid, Barcelona y Segovia.

Hemos comprobado ahí mismo el encomiable trabajo de los funcionarios de prisiones para ayudar a estas personas a resolver sus problemas en la prisión y preparar su futura vida en libertad: el artículo 25.2 de la Constitución española («las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social...») es válido para todas las personas.

Mi reconocimiento a quienes tanto en el ámbito del Ministerio del Interior como de la Generalitat de Cataluña se dedican a ellas.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de quienes, respondiendo favorablemente a la llamada del Defensor del Pueblo, han acudido a nuestra sede a trasladarnos su conocimiento y sus propuestas sobre las personas con discapacidad intelectual en prisión, celebrando con nosotros dos intensas jornadas de debate. Mi gratitud, por ello, al Consejo General del Poder Judicial, a la Fiscalía General del Estado, a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, a la Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a las Víctimas de la Generalitat de Cataluña y, por supuesto, al Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), por su disponibilidad para pensar juntos sobre los problemas que afectan a

este colectivo. Gratitud que debo extender a todas las personas e instituciones que se citan en el Anexo II.

Es propio del Defensor del Pueblo influir sobre las administraciones públicas para procurar su perfeccionamiento. Podemos hacer mucho para mejorar la situación de las personas con discapacidad intelectual en prisión y a ello se orientan las reflexiones de este estudio y las Recomendaciones con las que culmina.

Esta institución ha puesto siempre un especial empeño en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad intelectual. Precisamente hay que celebrar que en 2019, merced a una reforma normativa que había sido recomendada en su día por el Defensor del Pueblo hayan podido votar todas estas personas en las elecciones celebradas en abril y mayo.

Me complace presentar este trabajo y expreso mi compromiso de futuro para seguir atendiendo a estas personas en sus necesidades ante las administraciones públicas.

Madrid, 31 de mayo 2019

Francisco Fernández Marugán

Defensor del Pueblo (e.f.)

1. Introducción

El Defensor del Pueblo decidió en 2018 elaborar un trabajo sobre las personas con discapacidad en prisión. Dentro de los posibles enfoques, se resolvió que el trabajo versara sobre las personas con discapacidad intelectual en centros penitenciarios.

El Defensor del Pueblo es el responsable de defender los derechos recogidos en el Título Primero de la Constitución, unos derechos que emanan de la dignidad de la que es portadora toda persona sean cuales sean sus circunstancias y situación. Es lógico, por tanto, que la institución se interese por quienes están más expuestos a ver vulnerada esta dignidad, como pueden ser precisamente los presos con discapacidad.

Para la elaboración de este trabajo se visitaron los tres módulos o departamentos especiales de aquellos centros penitenciarios que existen en España para presos con discapacidad intelectual, dos en el ámbito de competencia de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior (Segovia, que fue el centro pionero, y Estremera, en la provincia de Madrid) y uno en el ámbito de competencia de la Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a las Víctimas de la Generalitat de Cataluña (Quatre Camins, Barcelona). Las visitas fueron efectuadas por la adjunta del Defensor del Pueblo y varios técnicos de la institución. La finalidad de las visitas era tomar contacto directo con la realidad de las personas con discapacidad intelectual en prisión y preparar la celebración de dos jornadas de debate sobre la materia que tuvieron lugar en la sede del Defensor del Pueblo los días 8 y 20 de junio de 2018.

La metodología de trabajo utilizada en otras ocasiones por el Defensor del Pueblo permite debatir extensamente a personas expertas, directamente conocedoras de la materia, tanto desde el ámbito de la sociedad civil y la universidad, como desde las administraciones públicas, sobre la base de un guión para el debate elaborado a partir de los problemas apreciados en el transcurso de las visitas indicadas, que fue remitido con antelación a los participantes. Se celebraron, con dicho guión común, dos sesiones de trabajo.

La primera sesión tuvo lugar el 8 de junio de 2018, y en ella participaron representantes de la sociedad civil y profesores de universidad: un representante del CERMI; una profesora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED); una representante de la ONG Plena Inclusión; un profesor de la Universidad de Salamanca; una representante de Autismo España; una profesora de la Universidad Carlos III de Madrid; un representante de Down España, y dos profesoras de la Universidad de

Alicante. Inauguró el debate el defensor del pueblo (e.f.) y, por parte de la institución, participaron la adjunta y técnicos especializados en seguridad y justicia.

La segunda sesión de trabajo tuvo lugar el 20 de junio de 2018, y en ella participaron un vocal del Consejo General del Poder Judicial; una magistrada titular del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 6 de Andalucía con sede en Huelva; el fiscal jefe de la Audiencia Provincial de Badajoz; el fiscal decano de Ejecución Penal y Vigilancia Penitenciaria de Alicante; la jefa de área de programas de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria; el subdirector de tratamiento del Centro Penitenciario de Segovia; la subdirectora de tratamiento del Centro Penitenciario de Estremera (Madrid); el responsable de la Unidad de Programas de Intervención Especializada de la Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a la Víctima de la Generalitat de Cataluña, y el coordinador de la Unidad Especializada para la Intervención de Personas con Discapacidad Intelectual y del Desarrollo del Centro Penitenciario de Quatre Camins, en Barcelona. Por parte del Defensor del Pueblo asistieron la adjunta y varios técnicos.

El Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y la Generalitat de Cataluña designaron a los participantes que estimaron conveniente para la sesión de trabajo del 20 de junio de 2018. Al final de este documento se detallan los participantes de estas sesiones de trabajo.

El vocal del Consejo General del Poder Judicial que asistió también preside el Foro Justicia y Discapacidad. Ese foro es un órgano de deliberación, reflexión y análisis cuyo objetivo fundamental es garantizar el acceso de las personas con discapacidad a la justicia.

2. Consideraciones generales

Las personas con discapacidad intelectual son una pequeña parte del total de personas que se encuentran en los centros penitenciarios. Es indiscutible que gozan de los derechos fundamentales que el ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos en general y a las personas privadas de libertad en centros penitenciarios en particular.

Se encuentran, no obstante, problemas específicos derivados de una triple condición: estar privadas de libertad, tener una discapacidad intelectual y ser una minoría en el sistema penitenciario.

Hay que plantearse cómo tienen que ser tratadas dentro del sistema penitenciario las personas con discapacidad intelectual que han cometido un delito. La sociedad considera muchas veces el encierro como una solución, pero las personas que trabajan

con los presos con discapacidad intelectual no comparten esta opinión. Se puede

Lo cierto es que en los sistemas penitenciarios termina habiendo personas con discapacidad intelectual que han cometido delitos. Con los sistemas de detección adecuados se acaba constatando que así es, y no solo en España.

Ahora bien, el establecimiento de lugares alternativos a la prisión para personas con discapacidad intelectual que han cometido un delito puede suscitar rechazo social. De ahí la necesidad de sensibilizar a la sociedad desde una perspectiva de derechos humanos y justicia social. Las familias, el entorno más próximo a estas personas y los profesionales sanitarios tienen mucha preocupación por la atención que reciben y la insuficiencia de recursos disponibles para atenderles. Esta preocupación no existe en la sociedad en general, pues de ser así habría otra regulación consecuencia de la presión de la sociedad civil estructurada. De hecho, no se perciben grandes cambios sobre este punto desde los años noventa del pasado siglo.

Otra persona participante en la sesión de trabajo con representantes de la sociedad civil y la universidad, consideró fundamental plantearse qué lleva a una persona con discapacidad intelectual a la cárcel; en qué condiciones sale de todo el proceso penal penitenciario; qué papel jugaron los sistemas de protección social, educativa y sanitaria, en el proceso de atención a sus necesidades y desarrollo de sus capacidades; y qué papel jugó la familia como sistema de apoyo y protección.

La discapacidad intelectual puede presentarse asociada a patologías, especialmente la enfermedad mental. Según datos de Plena Inclusión aportados en la sesión de trabajo, el 31,9 % de las personas con las que trabaja su organización presentan simultáneamente discapacidad intelectual y problemas de salud mental; y el 5,2 %, discapacidad intelectual, enfermedad mental y discapacidad física, orgánica o sensorial. Existen situaciones «fronterizas» en las que es difícil constatar la verdadera situación de la persona, lo que representa un problema añadido al sistema judicial, sobre todo si no se ha producido una correcta detección en los servicios sociales. En definitiva, no se detectan a tiempo, ni mucho menos, todos los casos existentes por diversas razones: casos dudosos o fronterizos, insuficiente uso por las familias de los servicios sociales, intentos de ocultación para evitar estigmatizaciones o problemas asociados a tal detección, etcétera. Todo ello acarrea el peligro de que pudieran cometer algún acto que les terminará llevando a la prisión.

Con respecto a las medidas de seguridad, aunque inicialmente están previstas para proteger a la persona frente a la pena privativa de libertad, la experiencia muestra que en ocasiones agravan la situación de la persona con respecto al penado, dado que si bien existe un límite máximo temporal de cumplimiento no se tienen en cuenta los derechos propios del penado: traslados, permisos, clasificación, etcétera.

En la reunión con representantes del sector público (Poder Judicial, Fiscalía y Administración penitenciaria), se abogó por un mayor uso del tratamiento ambulatorio en los delitos menos graves, cuando ello sea posible para el cumplimiento de la medida de seguridad; aunque dicho tratamiento puede generar reticencias en la sociedad, si bien hay que entender que va a existir el debido control y que el tratamiento puede resultar más adecuado.

Según datos aportados en la sesión de trabajo, al 51,4 % de las personas con discapacidad intelectual que han cometido un delito se les había detectado la discapacidad antes de cometer delito. Eso quiere decir que el 49,6 % restante de los presos con discapacidad intelectual que ingresan en prisión llegan sin que se haya detectado su situación. Además, resulta difícil hacer esa detección de manera oficial y acreditada porque los centros base (se trata de unidades administrativas no dependientes de la Administración penitenciaria a las que está encomendado reconocer a las personas y determinar el grado de discapacidad que puedan presentar) no suelen ir a los centros penitenciarios a evaluar a estas personas, por tanto no pueden tener un reconocimiento oficial de su situación. Se hizo referencia a un convenio de colaboración que facilita estas evaluaciones en Canarias. Un problema adicional es la saturación de los centros base y las dificultades por insuficiencia de efectivos policiales para el traslado de presos con discapacidad intelectual desde la prisión al centro base para su evaluación (pérdidas de cita, nueva lista de espera, etcétera). La tardanza en el diagnóstico repercute, como es natural, en el acceso a las prestaciones sociales que pudiera conllevar el mismo.

La detección de la situación de discapacidad intelectual guarda también relación con la formación de los funcionarios de prisiones. Si esta no es suficiente, aquella depende de los recursos que las organizaciones sociales puedan dedicar a esta tarea en el interior de las prisiones. La dedicación de recursos a esta tarea tan básica conlleva la detracción de recursos para actividades de intervención a favor de estos presos. Se ponía el ejemplo en la reunión de trabajo de que una trabajadora social de Plena Inclusión había aplicado el denominado «test de WAIS» en un centro penitenciario y había detectado a treinta personas con discapacidad intelectual; pese a ello, en la estadística del centro que se había trasladado a los servicios centrales solo figuraba una persona.

Como se indicó también por otra persona participante es real el problema de la insuficiente detección: en efecto, el gran problema es que muchos no están diagnosticados. Hay una proporción muy notable de internos que no tienen detectada ni reconocida su discapacidad intelectual. Al conversar y relacionarse con estos presos es cuando se evidencia que su discapacidad intelectual con mucha frecuencia no está evaluada ni reconocida.

Como es bien sabido, la población penitenciaria general es abrumadoramente masculina. Año tras año, las cifras son constantes: entre el 92 y el 93 % de la población penitenciaria es masculina y entre el 7 y el 8 % es femenina. En el caso de los presos y presas con discapacidad intelectual, las cifras coinciden exactamente: la representante de Plena Inclusión indicaba que el 93,5 % de las personas eran hombres y el 6,5 % mujeres en una muestra que habían estudiado.

Podría pensarse y así se apuntó que la mujer con discapacidad intelectual en libertad está más limitada socialmente que el hombre, y que ello podría incidir en unas menores posibilidades de comisión de delito, pero lo cierto es que las cifras desdicen este planteamiento: podría afirmarse más bien que la situación de la mujer presa coincide con la de la mujer en general y que padecen los mismos problemas. Es normal, por tanto, que si los módulos específicos masculinos son muy escasos, los femeninos sencillamente no existan, porque el reducido número de mujeres presas que presentan discapacidad intelectual no ha llevado a la Administración a crear unidades especialmente pensadas para ellas.

En la reunión de trabajo, uno de los representantes de la Administración indicó que solo habían contabilizado a 16 presas con discapacidad intelectual, dispersas por todos los centros penitenciarios del ámbito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, lo que imposibilita la apertura de un módulo específico.

Cuando la discapacidad concurre con el trastorno mental, las mujeres pueden ser destinadas al Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante. De no darse esta concurrencia, se encuentran en centros ordinarios, eventualmente destinadas a la enfermería. Se apuntó que en Cataluña, las mujeres penadas no tienen una unidad específica y lo único que se puede hacer es darles un tratamiento ambulatorio con los equipos de los centros penitenciarios. En el caso de las mujeres con medidas de seguridad, están internadas en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Brians I.

En definitiva, el escaso número de mujeres con discapacidad intelectual en prisión condiciona y limita la intervención sobre estas personas. La presencia del tercer sector puede ser determinante para aconsejar un traslado: es el caso de una interna en Estremera a la que se aludió en la sesión de trabajo derivada a Huelva porque allí trabajaba Plena Inclusión.

3. Pena y medida de seguridad

El artículo 20.1º, párrafo primero, del Código Penal establece que está exento de responsabilidad criminal «el que al tiempo de cometer la infracción penal, a causa de cualquier anomalía o alteración psíquica, no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión». El artículo 20.3º, a su vez, dice que también está

exento de responsabilidad criminal «el que, por sufrir alteraciones en la percepción desde el nacimiento o desde la infancia, tenga alterada gravemente la conciencia de la realidad».

Además, «Al sujeto que sea declarado exento de responsabilidad criminal conforme al número 1.º del artículo 20, se le podrá aplicar, si fuere necesaria, la medida de internamiento para tratamiento médico o educación especial en un establecimiento adecuado al tipo de anomalía o alteración psíquica que se aprecie, o cualquiera otra de las medidas previstas en el apartado 3 del artículo 96. El internamiento no podrá exceder del tiempo que habría durado la pena privativa de libertad, si hubiera sido declarado responsable el sujeto, y a tal efecto el juez o tribunal fijará en la sentencia ese límite máximo» (artículo 101.1).

En el caso de los sujetos a que se refiere el artículo 20.3º, se les podrá aplicar la medida de internamiento en un centro educativo especial o cualquiera otra de las medidas no privativas de libertad establecidas en el apartado 3 del artículo 96.

Cabe también, conforme al artículo 104, la existencia de personas semiinimputables, a los que puede aplicarse, sucesivamente, una pena y una medida de seguridad.

Se expuso en la reunión celebrada con representantes del Poder Judicial, la Fiscalía y la Administración penitenciaria que la imputabilidad de la persona con discapacidad intelectual es un elemento del juicio concreto, del juicio de cada caso, por lo que el mismo sujeto puede ser imputable con respecto a un hecho e inimputable con respecto a otro hecho cometido en otro momento. La inimputabilidad será «porque hayamos armonizado la parte biológica del cociente intelectual con la parte psicológica adaptativa de las capacidades». En caso de ser inimputable, la medida de seguridad de internamiento no es automática, pues cabría adoptar otras menos lesivas para la libertad. La peligrosidad del sujeto resulta determinante para adoptar las medidas más invasivas de la libertad. Por ello, es importante objetivar la peligrosidad mediante instrumentos de la mayor fiabilidad posible que ayuden al juzgador a formar criterio. Por otra parte, los recursos alternativos al internamiento son escasos y de problemática aplicación, pues dependen de la situación de la familia, de entidades de la sociedad civil, de las subvenciones disponibles, etcétera.

En ocasiones, un mismo recluso ha de cumplir simultáneamente penas y medidas de seguridad, porque en unas sentencias ha sido considerado imputable (ha de cumplir pena) y en otras no (ha de cumplir medida de seguridad). Ello plantea problemas prácticos: poder explicar al interno su situación, qué consecuencia jurídica del delito se aplica primero, su lugar de cumplimiento, la diferencia de derechos entre el penado y el internado con medida seguridad.

No puede olvidarse tampoco la dificultad de establecer un concepto indiscutible de imputabilidad. Frente al concepto tradicional fundado en la concurrencia de entendimiento y voluntad, las ciencias de la conducta ponen en valor la importancia de otras bases psicológicas de la imputabilidad como las emociones, los impulsos, la memoria, etcétera.

Ha de notarse se apuntaba que en la práctica, las personas con discapacidad intelectual son consideradas imputables en sentencia, con independencia de que se haya detectado aquella antes de esta. La razón de ello es que, a diferencia de lo que ocurre con los enfermos mentales, estas personas no están enfermas, no tienen algo equivalente al trastorno mental transitorio, ni pérdida de la noción de la realidad. Generalmente, se tiene noción del carácter reprochable o negativo del hecho causado. Por ello, es muy difícil demostrar la conexión entre la conducta delictiva y la discapacidad que la persona padece para que sea considerada una atenuante o una eximente (total o parcial).

Además, el perfil social suele coincidir con el perfil mayoritario que terminan teniendo los que acaban en prisión (bajo nivel de recursos, procedencia de entornos desfavorecidos). En muchas ocasiones, la celeridad del proceso (juicios rápidos) no favorece la detección de estas situaciones de la persona, que pasan desapercibidas o enmascaradas con el nerviosismo propio de la celebración de un juicio. El silencio del acusado es aquí más una realidad causada por la discapacidad que el ejercicio consciente de un derecho. Es muy difícil demostrar en estos juicios rápidos que la persona no tenía conciencia de lo que había hecho o que había sido engañada. Y, muchas veces, al vivir un juicio no siempre adaptado a la vulnerabilidad de su situación (piénsese, por ejemplo, en que si el acusado padece discapacidad auditiva se usará lenguaje de signos, o si tiene discapacidad visual se tendrá en cuenta, pero esto es mucho más difícil en la discapacidad intelectual), no toma razón de aquello de lo que se le acusa o de lo que está pasando en el juicio. A mayor abundamiento, el abogado a veces no conoce a la persona hasta unos minutos antes del juicio, lo que compromete el derecho de defensa por la dificultad de detectar la situación intelectual de la persona y su alegación en el juicio, así como los pormenores del delito de que se le acusa y si ha habido engaño o manipulación por un tercero. El acusado puede ser consciente de que lo que ha hecho no está bien, pero no ser capaz de valorar las consecuencias de sus acciones para la víctima y para sí mismo. De ahí la importancia de que el abogado esté en condiciones de demostrar el posible engaño producido. En definitiva, el proceso judicial de igual modo que se adapta a determinadas condiciones de la víctima también debería hacerlo a las condiciones del victimario con discapacidad intelectual.

Se destacó también la frecuencia con la que una persona con discapacidad intelectual acepta una pena de conformidad. De hecho, se señaló que hay centros penitenciarios en los que, por este motivo, no hay personas con medida de seguridad.

4. Lugares de cumplimiento

La pregunta es en qué lugares de privación de libertad puede hallarse de hecho una persona con discapacidad intelectual. En la práctica, podría hallarse en una prisión ordinaria y, dentro de ella, en un módulo ordinario, en la enfermería o en un módulo educativo especial.

Conforme al artículo 96.2 del Código Penal, son medidas de seguridad privativas de libertad el internamiento en centro psiquiátrico, el internamiento en centro de deshabituación y el internamiento en centro educativo especial. Por tanto, podrían hallarse también en los hospitales psiquiátricos penitenciarios o en la unidad hospitalaria psiquiátrica penitenciaria en el sistema de Cataluña. Los centros de deshabituación y los educativos especiales privativos de libertad no existen en la realidad fuera del ámbito de las prisiones: son módulos dentro de una prisión. Por eso, cuando el juez sentenciador se interesa por los recursos disponibles para enviar a estas personas, se encuentra con que no los hay fuera de los recintos dependientes de la Administración penitenciaria. Generalmente, entran en prisión en el denominado «módulo de ingresos», pasando rápidamente a un «módulo ordinario», salvo que debidamente detectada la situación de discapacidad con carácter previo a la entrada en prisión pueda ser ingresado en uno de los pocos módulos específicos existentes. Esta escasez limita las posibilidades de traslado cuando un recluso no se adapta bien a uno de los módulos.

La primera cuestión a dilucidar es si desde una perspectiva de integración o inclusión es procedente o no establecer unos lugares de cumplimiento de penas o medidas de seguridad privativas de libertad específicos para presos con discapacidad intelectual.

Como se ha dicho, el artículo 96.2 del Código Penal establece como medidas de seguridad privativas de libertad el internamiento en centro psiquiátrico, el internamiento en centro de deshabituación y el internamiento en centro educativo especial. Por tanto, ante la pregunta de si es posible cumplir medidas de seguridad en centros penitenciarios ordinarios, la respuesta desde el punto de vista legal debe ser negativa. Sin embargo, no se han implementado los recursos necesarios para el pleno cumplimiento del artículo 96 del Código Penal en materia de medidas de seguridad privativas de libertad. Por ello, se dispone de una variadísima casuística en la vida real. Los tres módulos específicos (Segovia, Estremera y Quatre Camins) se hallan físicamente dentro de las cárceles homónimas, si bien con completa separación del resto de la prisión, a modo de «centros

educativos especiales», pero a cargo de funcionarios de prisiones. Por otra parte, pueden hallarse en hospitales psiquiátricos penitenciarios. El artículo 60 del Código Penal, relativo a la transformación por el juez de vigilancia penitenciaria de penas en medidas de seguridad por razones sobrevenidas de trastorno mental grave, no es teóricamente aplicable a estos casos (son personas con discapacidad intelectual, no enfermos mentales). Pero en ocasiones se ha recurrido a ese artículo, mediante una interpretación extensiva en beneficio del recluso, cuando una discapacidad intelectual inadvertida antes es detectada en prisión.

En la sesión de trabajo con representantes de la sociedad civil se sostuvo la idea de que no se puede apartar a una persona con discapacidad de la vida en comunidad, habría de estar según esta tesis compartiendo espacio con el resto de las personas en situación de privación de libertad. Conforme a ello, no habrían de crearse subprisiones dentro de la prisión. Desde una perspectiva pura de inclusión social, los módulos específicos deberían desaparecer. Pero también se opinó que podrían ser vistos como un paso adelante con respecto a la situación anterior hasta poder alcanzar un modelo ideal de inclusión plena.

Los pocos módulos específicos que existen para estas personas (Estremera, Segovia y Quatre Camins) pueden ser un recurso próximo para personas o familias que residan cerca de ellos (entornos de Madrid y Barcelona), pero un factor de desarraigo para el resto, que es la mayoría.

De manera muy gráfica, y desde otra perspectiva, se dijo que los módulos especiales son el mejor de los males, porque una persona con discapacidad intelectual en un módulo ordinario es una persona que está en una situación de mucho riesgo, por lo que nunca una persona con discapacidad intelectual debería estar ahí. Un centro penitenciario no es una institución sanitaria, ni educativa, es una institución de control y reinserción. Los módulos ordinarios no están adaptados a las personas con discapacidad intelectual. Los centros penitenciarios, con sus rutinas pautadas, su argot, el obligado cumplimiento de los horarios, son un ambiente que, si para un recluso común es hostil, para un recluso con discapacidad intelectual es laberíntico y enmarañado. Tanto la normativa como las instrucciones son para ellos barreras a menudo incomprensibles y pueden sufrir abusos, robos, engaños y manipulaciones. Hay casuísticas de todo tipo de dificultades que, con relación a los demás reclusos, tienen las personas con discapacidad intelectual.

La importante diferencia cuando están en un módulo como el de Estremera o el de Segovia es que no están en módulos comunes, están solos en una celda, tienen intimidad y pueden estar bajo la supervisión de algún plan individual de seguimiento.

Para otro de los expertos intervinientes también son preferibles los módulos específicos. Defendió asimismo que es más ágil una medida de seguridad que una pena privativa de libertad, pues la intervención del juez de vigilancia y del tribunal sentenciador introduce elementos de flexibilidad que también tiene la Administración penitenciaria al no estar sujeta a los procedimientos habituales en el cumplimiento de penas privativas de libertad.

En la reunión con representantes de la sociedad civil se indicó que lo ideal sería que estas personas no estuvieran en la cárcel (ni en módulos ordinarios ni especiales), sino que cumplieran penas alternativas a la prisión. No obstante, esto solo es posible mediante la dedicación de recursos sociales en grado suficiente, lo que actualmente no sucede. Como ventajas de módulos como los de Estremera, Segovia y Quatre Camins, se aludió a la especialización, la ratio funcionario/interno y la menor rotación de los funcionarios. Como inconvenientes, se habló del desarraigo del interno y que ante la proximidad de la excarcelación, la persona es trasladada a una prisión cercana a su lugar de residencia, a un módulo ordinario, donde puede llegar a pasar meses en una situación de gran vulnerabilidad. Se opinó que habría que crear más módulos especializados con una distribución territorial amplia y que, si hubieran de residir en módulos ordinarios o de respeto, cuenten con apoyos para sobrellevar estas situaciones. Piénsese que los módulos de respeto en principio atractivos para residir exigen el cumplimiento de numerosos compromisos de convivencia y comportamiento que podrían no estar al alcance de personas con limitaciones.

Se apuntó también que, fuera de los módulos específicos citados, en el resto de los centros, el voluntariado resulta insuficiente para atender debidamente a estas personas, dado que no hay profesionales en plantilla específicamente formados para la atención integral.

La sensibilidad de la Administración penitenciaria catalana se centra en intentar hacer visible esta realidad dentro de las prisiones, trabajando no solamente con las unidades de atención especializada para personas con discapacidad intelectual en los centros penitenciarios, como la de Quatre Camins, sino trabajar también por la detección de otras personas que no hayan sido detectadas. Se trata de hacer visibles a estas personas que pasan por el sistema como presos ordinarios sin el reconocimiento de la discapacidad, e ingresarles en el sistema de detección y de evaluación de su discapacidad intelectual.

Esta labor ha permitido aflorar muchos casos de personas con discapacidad intelectual. La Administración catalana está trabajando también para la detección del denominado «funcionamiento intelectual límite», a veces difícil de diferenciar de la discapacidad intelectual. Además del módulo DAE (Unidad Especializada para la Intervención de Personas con Discapacidad Intelectual y del Desarrollo) de Quatre

Camins, se trabaja en los denominados «módulos para personas vulnerables», que son unidades de vida con menor especialización que Quatre Camins, pero que permiten atender a estas personas en zonas próximas a su lugar de residencia familiar.

En el DAE de Quatre Camins, hace más de veinte años que se tiene la colaboración de Dincat, la federación de asociaciones de personas con discapacidad intelectual de Cataluña, que está adherida a la federación española de Plena Inclusión. Colabora a través de la atención por parte de sus educadores y psicólogos en las prisiones catalanas. Esa atención, inicialmente se hacía individualmente a las personas con discapacidad intelectual y como apoyo a los equipos de tratamiento de cada módulo que tenía personas con discapacidad, para dar orientaciones, ayudas, etc. A vista de la evolución del tratamiento y en colaboración con Dincat, se inauguró un departamento para tratar específicamente con estas personas.

Una de las estadísticas manejadas, al principio de que se estuviera analizando la posibilidad de abrir el departamento, era cuántas personas con discapacidad intelectual acababan en primer grado. El número resultaba lógicamente una variable importante a tener en cuenta. De los internos que empezaron a acceder al DAE, se comprobó que el 30 % había estado en primer grado porque su adaptación al medio ordinario es mucho más difícil. Desde que se ha puesto en marcha el DAE, ese número de internos que han acabado en primer grado se ha reducido a un 3 %. Ese es un elemento clave por el cual un departamento de estas características puede ser útil y eficaz.

5. Programas de intervención y protocolos de actuación

Hay que distinguir entre la intervención que lleva a cabo la Administración y el trabajo desarrollado por Plena Inclusión, organización de la sociedad civil. En el medio penitenciario normalmente los programas de tratamiento están vinculados al tipo de delito cometido. En el caso de los presos con discapacidad intelectual, la Administración (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias) ha diseñado un *Protocolo de actuación para personas con discapacidad en el medio penitenciario*, remitido en mayo de 2018 a los centros de su ámbito competencial, en el que se contempla específicamente a las personas con discapacidad intelectual, y se fijan pautas de comunicación que ayudan a la detección de personas que pueden presentar discapacidad intelectual.

En la reunión con representantes del sector público se hizo referencia a la necesidad de disponer de recursos humanos suficientes para llevar a efecto la intervención, por lo que resulta esencial a este propósito la colaboración de organizaciones sociales. Las unidades especializadas permiten focalizar mejor los recursos a la vez que proteger al interno de las amenazas que pudieran venir de otros

internos en el propio contexto penitenciario. Frente a la crítica de que este tipo de unidades pueden constituir la segregación de estos internos especialmente vulnerables, es positivo que la estancia en estas unidades sea compatible con la participación en actividades comunes con el resto de los internos de la prisión de que se trate (deporte, actividades culturales y formativas, etcétera) que permiten convivir con los demás internos de ese centro. El objetivo del protocolo es acompañar al interno en un itinerario de inserción que conlleva la detección, evaluación (incluida la acreditación de la discapacidad), tratamiento e inserción futura en la sociedad. Intenta dar respuesta a esas carencias, y que tengan una funcionalidad, que sepan ser independientes cuando salen al mundo libre.

El modelo de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias implica la entrada en los módulos especializados mediante una decisión administrativa de separación interior, mientras que el modelo de Cataluña significa la entrada voluntaria en el DAE.

La participación del personal de la sociedad civil en el *Protocolo de actuación para personas con discapacidad en el medio penitenciario* de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias está garantizada en el punto que se refiere a los procedimientos generales de actuación. Lo hace en los siguientes términos:

> Seguimiento: los equipos técnicos de los centros realizarán las reuniones necesarias con los representantes de las entidades para el adecuado seguimiento de cada caso, velando por el cumplimiento de los objetivos propuestos, así como solventando las dificultades que vayan surgiendo durante el proceso de intervención. Al mismo tiempo, hay que tener presente que la participación de los profesionales de las entidades en los equipos técnicos es fundamental con el fin de que se tenga en cuenta la información específica de que disponen, dada su especificidad, sus opiniones y propuestas que permita abordar desde una perspectiva integral la intervención más adecuada de los/las internos/as que presenten algún tipo de discapacidad... en lo que se refiere específicamente a los/as internos/as que residen en los centros de inserción social, dado el régimen de semilibertad que caracterizan a estas unidades, la intervención se realizará a través de los recursos externos, mediante el contacto de los profesionales de los CIS con las diferentes entidades de colaboración, realizando el seguimiento por parte de los mismos. Desde la secretaría general se realizará reuniones trimestrales con las diferentes entidades de discapacidad a fin de valorar la ejecución del presente procedimiento en el conjunto de los centros penitenciarios y centros de inserción social.

Es necesario citar, además del protocolo, la Instrucción 19/2011, del cumplimiento de las medidas de seguridad competencia de la Administración penitenciaria, y el documento al que esta instrucción hace remisión: «Intervención penitenciaria con discapacitados intelectuales. El módulo de discapacitados del Centro Penitenciario de Segovia», que es el pormenorizado trabajo llevado a cabo por Manuel Roca Poveda y María José Bartolomé Sanz.

Además del programa de intervención para personas con discapacidad, estas personas, en función del delito cometido o circunstancias personales, también pueden precisar de otros programas de tratamiento especializado (violencia de género, agresión sexual, adicción a drogas, etcétera). En estos casos, se produce una integración con personas del centro que no padecen discapacidad intelectual, lo que exige adaptaciones específicas y apoyo de personas.

El Defensor del Pueblo ha insistido en la necesidad de comunicar a la autoridad judicial la presencia de personas con discapacidad intelectual o que tengan indicios de tenerla, con el fin de garantizar si no lo supiera anteriormente que el juez tiene en cuenta esta relevante circunstancia en cualquier decisión que pudiera tener que adoptar, sea de naturaleza civil, penal o penitenciaria.

En concreto, el protocolo (página 14) dice:

> Uno de los objetivos que se persigue, es evitar en la medida de lo posible que en la causa por la que ingresa el interno quede sin recogerse la condición de discapacidad a efectos de aplicación de posibles eximentes y/o de medidas especiales que pudieran corresponderle.
>
> Respecto a este punto, el Defensor del Pueblo viene insistiendo en la necesidad de informar a la autoridad judicial de esta circunstancia. En su último escrito remitido a este centro directivo señala que «[...] sea dictada una norma interna, clara, precisa y uniforme que regule la actuación en materia de remisión de informes a la autoridad judicial desde los diversos servicios periféricos ante el ingreso en prisión de personas con discapacidad o que presenten indicios de tenerla».
>
> Por tanto, en todos los casos en los que ingrese un interno/a que presente una discapacidad o indicio de tenerla, se remitirá informe a la autoridad judicial correspondiente con indicación expresa de tal circunstancia para su conocimiento y efectos.

Por su parte, Plena Inclusión desarrolla un programa con profesionales especializados que significa la detección e intervención individual, apoyando al recluso ante las juntas de tratamiento, actuando en relación con permisos, dialogando con su entorno, etcétera. Trabajan en el 74 % de los centros penitenciarios en 14 comunidades

autónomas. El personal de apoyo acude con una frecuencia entre diaria y semanal. Una comisión de discapacidad sirve de enlace entre la Administración y las organizaciones de la sociedad civil, que trabajan en el interior de los centros. Se ha creado un grupo de trabajo preparatorio de un manual de intervención. El trabajo de la sociedad civil completa la labor de la Administración y suple sus carencias.

Las organizaciones sociales, agrupadas en Plena Inclusión, y el voluntariado, tienen un protagonismo clave en la atención a las personas con discapacidad en prisión. Debe destacarse su tarea que en el caso de las organizaciones sociales está directamente vinculada a la capacidad de recibir subvenciones públicas. El origen de estas organizaciones es la preocupación de las familias por ayudar de la mejor manera posible a las personas de su entorno que lo necesitan. Con el tiempo, se llega a una progresiva profesionalización de sus actividades, que a su vez precisa de la percepción de recursos y su necesaria continuidad en el tiempo.

Esta realidad evidentemente positiva tiene, sin embargo, dos problemas importantes. Por un lado, es una externalización por parte de la Administración de tareas que en principio le corresponden. Por otro, en crisis económicas como la padecida por España a partir de 2008, el desplome en las subvenciones significa la puesta en peligro de programas fundamentales para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en prisión.

Por otra parte, la Administración no puede renunciar nunca a la supervisión y control de aquello que ha externalizado ni a la coordinación entre administraciones, organizaciones sociales y voluntarios. Como tampoco a la formación específica de quienes trabajan con estas personas. Los programas de tratamiento constituyen la vía adecuada para sumar esfuerzos y garantizar la coordinación.

Finalmente, la participación de los presos con discapacidad intelectual en programas de tratamiento referidos a la clase de delito cometido resulta problemática, pues estos programas no están diseñados o adaptados todavía para estas personas. Actualmente, hay un proyecto piloto en el módulo de Segovia adaptando el programa de delitos relacionados con la libertad sexual.

Como señaló una persona participante en la sesión de trabajo, los internos con discapacidad intelectual sufren en este aspecto una discriminación. Están excluidos de los programas en los que participan el resto, precisamente porque no suele poder trabajarse con ellos sobre el delito. Dadas sus condiciones intelectuales y dificultades de desarrollo, no pueden participar en los programas de la escuela, ya que no están adaptados. Tampoco pueden participar en las actividades laborales porque no las hay para ellos, salvo en algunos casos. En conclusión, no hay ningún programa alternativo

formativo de inserción laboral y de educación y de tratamiento psicopedagógico para la población con discapacidad intelectual.

Asimismo, la organización de salidas terapéuticas o sociosanitarias para las personas con discapacidad intelectual resulta difícil. La denominada «terapia asistida con animales» precisa de la infraestructura personal y material adecuada. Se necesitan psicólogos clínicos, terapeutas ocupacionales, educadores sociales, especialistas en discapacidad, en definitiva, personal cualificado que pueda hacer un trabajo que no pueden hacer los funcionarios de prisiones por falta de preparación específica.

6. El funcionario de prisiones

La Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad establece en el párrafo segundo del artículo 13 que «[A] fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la Administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario».

La figura del funcionario tanto los de vigilancia como los de perfil más técnico , su formación y motivación, es fundamental para el buen funcionamiento de los módulos especiales y, en general, para el tratamiento de todos los privados de libertad con discapacidad intelectual. Un representante del sector público ponderó el «sentido común» de los funcionarios de prisiones que tratan a estos internos y la motivación de quienes trabajan en estas unidades, que siempre lo hacen de forma voluntaria. En cuanto a los internos de apoyo, se trata de un recurso que consideró imprescindible. Son personas seleccionadas para acceder a una relación laboral especial y, lógicamente, retribuida.

En este punto se ha de volver a poner de relieve que muchos presos con discapacidad intelectual no se hallan en módulos específicos, lo que resulta preocupante por los problemas inherentes a la convivencia sin una especial protección de los funcionarios.

En el caso del DAE de Quatre Camins, los funcionarios no van de uniforme, están voluntariamente en estos módulos y se encuentran altamente motivados, tienen una experiencia muy dilatada, se busca la cercanía al interno (incluso fomentando la charla individual) y aparecen como personas que pueden prestar ayuda. En este sistema, es muy característica la figura del coordinador del departamento, que es responsable tanto del tratamiento, como de la seguridad y de los funcionarios (los de vigilancia y los técnicos, psicólogos y juristas), lo que permite centralizar en una sola figura la responsabilidad sobre todo lo que sucede en el departamento. También es muy característica de este sistema la inexistencia de internos de apoyo: solo hay dos internos

que coordinan el funcionamiento de los talleres productivos, del llamado *office* (reparto de la comida) y de la limpieza, pero no hacen seguimiento o apoyo directo al interno.

Otro de los participantes coincidió en la necesaria voluntariedad del trabajo en estos módulos y en la importancia de los funcionarios que, en el departamento de ingresos, podrían coadyuvar a la debida detección de la posible discapacidad intelectual de las personas en el momento del ingreso. A su juicio, portar uniforme es positivo porque facilita el entendimiento de relaciones de autoridad, cuya incomprensión ha podido estar en la base de la comisión de alguno de los delitos por los que la persona con discapacidad intelectual está en prisión.

Hay que destacar la colaboración existente entre los funcionarios de prisiones y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el medio penitenciario con las personas con discapacidad intelectual. Normalmente, la formación especializada la tienen los voluntarios y trabajadores de la sociedad civil que, a su vez, procuran, siquiera de manera informal, contribuir a la mejor preparación de los funcionarios en el tratamiento de estas personas. La insuficiente formación de los funcionarios, si concurre, conlleva que la detección de la discapacidad tenga que llevarla a cabo el personal externo. Es muy importante que la detección se produzca, si es el caso, en la fase de prisión preventiva, pues entonces se garantiza que las condiciones de la persona puedan ser tenidas en cuenta en el juicio y en la sentencia.

Se están generando para ello buenas prácticas, como la formación de equipos conjuntos entre el subdirector de tratamiento, el trabajador social, el jurista y el personal de Plena Inclusión.

En los módulos ordinarios sería necesario informar a los funcionarios de vigilancia de que hay personas con las que tratan que tienen discapacidad intelectual. Muchas veces es fácil intuir (por síntomas evidentes) esta realidad, pero sería conveniente generalizar la información específica a los funcionarios de vigilancia, para que puedan adecuar sus decisiones a esta circunstancia. Piénsese que estos presos incurren muchas veces en conductas que podrían ser calificadas fácilmente como faltas de respeto a los funcionarios, o cualesquiera otras del régimen disciplinario, cuando la imputabilidad es radicalmente distinta con respecto a un preso sin discapacidad. No se puede tratar igual a personas en circunstancias tan diferentes: cuando se dan órdenes o indicaciones, habría de hablarse a las personas con discapacidad intelectual con las adaptaciones necesarias, evitando dar lugar a situaciones de nerviosismo que podrían conducir a medidas de contención en los casos más graves. Los funcionarios han de tener en cuenta que las conductas disruptivas son en ocasiones consecuencia de la falta de capacidad de adaptación y de habilidades sociales. Esto es muy importante porque si los funcionarios no tienen en cuenta esta realidad, las personas pueden encontrase con dificultades para la progresión de grado por los partes que emiten los

funcionarios y los procedimientos sancionadores eventualmente subsiguientes. Una consecuencia añadida y discriminatoria con respecto a otros presos es que la mayor parte de las personas con discapacidad intelectual cumplen íntegras sus condenas, porque se vincula discapacidad y alta probabilidad de reincidencia.

El artículo 14.b) párrafo segundo de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad establece que «los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad que se vean privadas de su libertad en razón de un proceso tengan, en igualdad de condiciones con las demás, derecho a garantías de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y a ser tratadas de conformidad con los objetivos y principios de la presente convención, incluida la realización de ajustes razonables». En consecuencia, debería instruirse a los funcionarios para que puedan proceder a las necesarias adaptaciones. No hay ningún módulo ordinario en el que haya un pictograma con un reloj para que la persona con discapacidad intelectual sepa a qué hora va a ser la comida o a qué hora tiene que ducharse o tiene que levantarse. Cuando se les da el mismo trato, como por ejemplo, vaciarles la celda porque no han hecho la cama, la consecuencia para la persona con discapacidad intelectual es enorme.

En el Centro Penitenciario de Estremera se procura que los funcionarios de vigilancia interior del módulo especializado roten lo menos posible, para que conozcan a todos los internos y las peculiaridades que presentan. En muchos casos, tienen especiales cualificaciones para trabajar en este lugar, al ser pedagogos, sociólogos, juristas o psicólogos, aunque su puesto de trabajo no precise de estas cualificaciones adicionales.

Parece evidente la necesidad de personal especializado propio del ámbito de la salud (en sentido amplio) para atender a personas con discapacidad intelectual en prisión (terapeutas ocupacionales o psicólogos clínicos, o personal para la llevanza del tratamiento directamente observado, por ejemplo). La crisis económica ha repercutido también en la reducción de este personal. Muchas de las personas con discapacidad intelectual también tienen enfermedad mental y el tratamiento que reciben es siempre farmacológico.

7. Accesibilidad cognitiva

Como es bien sabido, las personas privadas de libertad han perdido esta pero gozan de un amplio elenco de derechos que las administraciones penitenciarias deben garantizar. Las personas con discapacidad intelectual tienen estos mismos derechos pero, para poder ejercitarlos, necesitan adaptaciones específicas para impedir que se conviertan en ilusorios, vacíos de contenido o meramente formales. La Convención de Naciones

Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad alude, en el artículo 9, al principio de «accesibilidad», lo que incluye el acceso a la información. Es evidente que si la persona con discapacidad intelectual no comprende el entorno en el que se encuentra y, al menos suficientemente, cuáles son sus derechos en ese entorno, se encuentra limitado y en posición de desigualdad o discriminación con el resto de las personas en su misma situación. La accesibilidad cognitiva supone acceso a la información, su comprensión y la de los entornos en que se encuentra. Por otra parte, cada persona es diferente, y puede tener necesidades específicas de acceso cognitivo a la información. Es necesario realizar ajustes adaptados a la situación de cada persona concreta. Los pictogramas, el denominado «lenguaje fácil» y la presencia de personas de apoyo son formas esenciales para facilitar que la persona pueda interactuar con el entorno.

La información es un derecho y el acceso a la información por parte de una persona con discapacidad intelectual es prácticamente inexistente dentro de un centro penitenciario. En el caso de una persona con discapacidad intelectual es preciso que alguien le haga comprender el sentido que tienen las palabras que se emplean. Es importante, a estos efectos, la labor de los reclusos de apoyo cuando se hace uso de esta figura, la formación que estos reciban y la supervisión de su labor por los funcionarios.

También es importante la accesibilidad de los aspectos civiles de las sentencias penales, es decir, de la responsabilidad civil derivada del delito. En el Centro Penitenciario de Estremera el jurista del centro que se ocupa del módulo especial ha elaborado un documento adaptado para que el interno entienda qué es la responsabilidad civil, por qué hay que pagarla, cuándo, etcétera.

La accesibilidad puede procurarse *ab initio,* mediante la redacción sencilla de los documentos para uso de todos los internos, pero también puede llegarse a esta accesibilidad mediante ajustes específicos en los procedimientos. Es de particular importancia en el ámbito sancionador, pues se corre el peligro cierto del uso intensivo e incorrecto de los procedimientos sancionadores sobre estas personas vulnerables, que muchas veces desconocen el alcance de sus actos por falta de capacidad de comprensión de los hechos y su eventual ilicitud, como se ha señalado anteriormente.

Ha de destacarse que Plena Inclusión elabora material informativo impreso para facilitar los objetivos de accesibilidad cognitiva de las personas de las que se ocupan.

En el Centro Penitenciario de Segovia, para facilitar que el contenido de las notificaciones judiciales pueda llegar al interno con discapacidad intelectual, la recepción de notificaciones se centraliza a través del equipo técnico: el educador explica su contenido al interesado con términos que pueda entender. Si la notificación es de especial trascendencia, se comunica por correo electrónico al tutor, si este existiese.

En Estremera, una vez a la semana se celebra una asamblea general en la que se habla brevemente de cómo ha transcurrido la semana y, al final, el interno puede plantear sus dudas sobre todo aquello que no comprende en presencia de todo el equipo técnico. Más tarde, un profesional puede hablar en privado con el interno e informarle de todo aquello que le preocupa.

En el DAE de Quatre Camins existe una nueva dinámica denominada «planificación centrada en la persona», orientada a que el interno pueda entender mejor su propia situación e historia. Para ello, se elaboran unas fichas destinadas a conocer qué apoyos personales tiene (familia, amigos, profesionales del centro...) y cuáles son sus expectativas. Se trata de facilitar herramientas para comprender el pasado y tomar decisiones para el futuro que no le vuelvan a llevar a prisión.

El denominado «consentimiento informado» para tratamientos médicos precisa de adaptaciones o apoyos para personas con discapacidad intelectual en prisión. La Ley de Autonomía del paciente regula el denominado «consentimiento por representación» para las personas jurídicamente incapacitadas (hay que recordar que no son todas las que tienen discapacidad intelectual). Sin embargo, hay que pensar más bien en los apoyos necesarios caso por caso sin ir a un modelo de incapacitación generalizada.

8. Internos con multidiscapacidad

Si bien a finales de 2017 estaban detectados 339 internos con discapacidad intelectual en los centros dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en las cifras facilitadas al Defensor del Pueblo se indica que 1.411 personas privadas de libertad presentan multidiscapacidad.

No se trata tanto de clasificar a las personas o etiquetarlas, sino de comprender que cada persona puede necesitar distintos grados de apoyo o adaptación. Se debería ir a un modelo de apoyos, en función de las necesidades que tenga la persona, indistintamente de si es por una discapacidad intelectual o por otro tipo de discapacidad; en ocasiones, no viene solo por la discapacidad la necesidad de apoyo, sino por el contexto socioeconómico de la persona.

Por otra parte, muchas personas con autismo tienen discapacidad intelectual en grado diverso. Pero a veces tienen necesidades cognitivas también, y sobre todo en el ámbito de la comunicación, en el de la interacción social y de la flexibilidad del pensamiento y del comportamiento, que hacen que tengan muchas dificultades de adaptación a la vida cotidiana.

Y además, se juntan otros aspectos como puede ser el consumo de sustancias, personas que puedan tener patología dual derivada de dificultades de salud mental, etc.

Las necesidades de las personas, por tanto, no dependen únicamente de su discapacidad intelectual o cognitiva, sino de todos estos condicionantes que tienen alrededor.

Como es sabido, en las prisiones está normalizada la atención primaria de la salud. En muchas ocasiones, es en la prisión donde se produce el primer contacto de las personas con el sistema de salud. Por otra parte, también está consolidada la atención al problema de la drogadicción, incluso con separación interior y participación en programas especializados. En el caso de la enfermedad mental, se cuenta con el denominado Protocolo de aplicación del programa marco de atención integral a enfermos mentales en centros penitenciarios (PAIEM) en el ámbito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (vigente desde 2009). Con respecto a las personas con discapacidad intelectual, existen módulos y programas específicos, pero no todos pueden acceder a ellos por insuficiencia de plazas.

La multidiscapacidad es un reto porque implica aunar y coordinar todos estos recursos al servicio de cada persona que la sufre. Un ejemplo es que determinadas personas con enfermedad mental y discapacidad intelectual se atienden en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Fontcalent (Alicante) en el mismo módulo.

En todo caso, como se apuntó en la reunión de trabajo, la multidiscapacidad es una asignatura pendiente, no solo dentro de la cárcel sino también fuera de ella. Por tanto, hay que investigar mucho más sobre este tema.

En el DAE de Quatre Camins, la mitad de las personas tienen, además de la discapacidad intelectual, trastornos psiquiátricos importantes y, en un porcentaje aún mayor, problemas de drogadicción. Por otra parte, se ha de ponderar la importancia del forense para diagnosticar situaciones en las que el tribunal sentenciador ha de decidir, cuando concurren trastornos mixtos, qué medida de seguridad debe aplicarse preferentemente, según que prime una u otra condición personal. La conciencia de enfermedad mental por parte del interno y la adherencia al tratamiento son particularmente difíciles en esta población con trastornos mixtos.

La participación del psiquiatra en el tratamiento y su presencia en las reuniones de equipo exige la adecuada coordinación con el resto del personal que atiende a estos internos. En este sentido, hay un acuerdo de colaboración entre los departamentos de Salud y el de Justicia de la Generalitat para paliar estas dificultades, en la actualidad en fase de desarrollo. Uno de los aspectos fundamentales que incluye el acuerdo es que el médico y el personal de salud mental deberán participar en los procesos de toma de decisión que tienen que ver con la persona. Para ello, este personal asistirá a las reuniones de los equipos multidisciplinares y de las juntas de tratamiento.

9. Situación jurídica extrapenal

La persona privada de libertad con discapacidad intelectual puede tener la incapacitación civil y/o una declaración de dependencia en el ámbito administrativo.

La Convención de Naciones Unidas de los derechos de las personas con discapacidad establece en el artículo 14.4: «Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas».

De este precepto puede deducirse la conveniencia de que la incapacitación se produzca de manera excepcional. En todo caso, sería preferible la capacidad restringida si es posible antes que la incapacitación total.

Pese a ello, se puso de relieve que la incapacitación tiene lugar en muchas ocasiones. Después de la estancia en la cárcel, si no hay un recurso acordado, trabajado, como los pisos tutelados, las residencias, el apoyo familiar, etc., las posibilidades de inclusión social son escasas. Resulta que la incapacitación acaba por ser una medida de utilización habitual para que el encierro siga siendo efectivo. La incapacitación se centra en el miedo, en el peligro por lo que pueda ocurrir y sus consecuencias para el sistema familiar. Las intervenciones se limitan a demandar incapacitación para que el encierro, incluso involuntario, sea efectivo.

En ocasiones, la familia pide que sea la Administración la que asuma la tutela, por miedo a no poder manejar las conductas del afectado y los conflictos que se puedan producir.

En el Centro Penitenciario de Segovia, uno de los contenidos de las reuniones de evaluación es analizar si procede iniciar un proceso de incapacitación (total o parcial, pues puede bastar una curatela en vez de una tutela) muchas veces unido a la posibilidad de la derivación a un recurso social tras la excarcelación. En la práctica hay una íntima conexión entre incapacitación y acceso a los recursos sociales, por lo que es necesario que, con anticipación temporal suficiente, se inicie la preparación de la puesta en libertad. El inicio del proceso convierte al afectado en «presunto incapaz», lo que permite a la Administración penitenciaria solicitar de la autonómica la provisión de un

recurso, situándolo en la lista de espera correspondiente. Cuando el afectado cuenta con un entorno familiar favorable, todas estas previsiones no son necesarias, lo que facilita enormemente el proceso de excarcelación. En ocasiones, cuando no se ha podido preparar u obtener un recurso externo, la situación se pone en conocimiento del juez o del fiscal que podrían hacer uso del artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (internamiento civil no voluntario).

En el ámbito de la Generalitat resulta determinante en el momento de la excarcelación la «evaluación y gestión del riesgo» mediante instrumentos específicos. Así, antes de la excarcelación se comunica la evaluación al fiscal para que pueda instar lo que proceda. Cuando la Generalitat considera que procede la incapacitación, se dirige a la fiscalía especial de incapacitaciones.

En el DAE de Quatre Camins trabajan con dos elementos adicionales a la posible incapacitación o gestión del riesgo: la denominada «orientación residencial» (un certificado público que indica el tipo de lugar de residencia más adecuado a la persona) y la certificación de tipo laboral (qué tipo de actividad laboral puede desempeñar). Ambos mecanismos permiten la derivación a recursos específicos tanto residenciales como laborales.

Puede darse el caso de que la persona no tenga un recurso de servicios sociales al que acudir una vez que sea excarcelado, pues habrá de iniciar un procedimiento que tiene unos plazos, que a menudo se alarga, y en el que hay listas de espera.

Dentro de la prisión, en la vida diaria, hay muchas situaciones que reclaman un acto de voluntad de la persona. En estos casos, tiene que contemplarse la sustitución (si hay incapacitación) o el complemento de la libre decisión del preso. Hay muchos momentos en que el consentimiento de la persona es muy importante en el desenvolvimiento de la vida penitenciaria. Las personas que tienen dificultades en la toma de decisiones necesitan apoyos para prestar su consentimiento para participar en el tratamiento o acceder al tercer grado, por ejemplo.

En los centros penitenciarios de Segovia y Estremera se organiza la disposición del peculio, que es el dinero que tienen consignado los internos en una cuenta especial de la Administración penitenciaria para los gastos u otras necesidades. Si se estima conveniente, un miembro del equipo técnico determina la cantidad disponible en un período de tiempo y el tipo de producto del economato que puede adquirir. Se pide al juez de vigilancia penitenciaria la aprobación de la decisión. Determinado lo que proceda, se abre una ficha en el economato con los productos cuya adquisición ha sido limitada y se da cumplimiento por el interno de apoyo que despacha en el mismo a lo establecido por el juez de vigilancia.

Estas limitaciones pueden obedecer a razones de salud, nutricionales, a la falta de capacidad para gestionar el dinero de manera prudente o al riesgo de abusos de los compañeros.

10. Algunas vicisitudes ante el sistema penal

En este epígrafe se alude a algunos momentos importantes del itinerario de la persona con discapacidad intelectual ante el sistema penal: su contacto con la policía, la celebración del juicio, el régimen disciplinario al que está sometido dentro de la prisión y la excarcelación en las mejores condiciones posibles para evitar la «puerta giratoria» y el regreso al punto de partida, que podría llevarle de nuevo a encontrarse privado de libertad cumpliendo una pena o medida de seguridad.

La Policía

El artículo 13 de la Convención de Naciones Unidas de los derechos de las personas con discapacidad dice:

> 1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.
>
> 2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la Administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.

La convención, al referirse a las «etapas preliminares», se refiere sin duda a la actividad policial, con respecto a la cual también alude a la necesidad de «capacitación adecuada».

En efecto, la policía necesita una formación adecuada para comprender si en el ejercicio de sus responsabilidades ha entrado eventualmente en contacto con una persona con discapacidad intelectual. Si no diagnosticar, sí debe saber detectar signos que indiquen que una persona puede tener discapacidad intelectual. De no existir la mencionada formación, podrían producirse interpretaciones no ajustadas a la realidad de incidentes entre policía y ciudadanos. En el caso del autismo, la persona afectada puede

tener o no discapacidad intelectual, y muchas de las personas que no tienen discapacidad intelectual son las que tienen mayores problemas, por ejemplo con la policía. Se trata de situaciones en las que estas personas no valoran apropiadamente cuáles son las repercusiones de su comportamiento o cuáles son las implicaciones de determinadas conductas difíciles de identificar por la policía.

En la misma línea, se citó un estudio de la Fiscalía de Córdoba, de 2013, donde se decía que el 17 % de las personas que entran en el juzgado de guardia podían presentar problemas de salud mental o discapacidad intelectual. Eso indica que a veces se confunden situaciones en las que la policía debería de prestar auxilio, porque la persona está teniendo una dificultad, y lo que puede pasar en vez de ello es que se detenga a la persona.

Es conveniente que el atestado refleje siempre, si existe, una sospecha de discapacidad intelectual, y para facilitarlo es imprescindible la adecuada formación de la policía.

En este sentido, tanto la sociedad civil como la policía trabajan conjuntamente mediante convenios, protocolos o participación en actividades de formación para mejorar la capacidad de detección de las personas con discapacidad intelectual en las interacciones con la policía. La sensibilización de los cuerpos policiales resulta primordial. Por ejemplo, Plena Inclusión ha elaborado un manual de procedimiento que incluye anexos en «lenguaje fácil», como la lectura de los derechos del detenido y del formulario de denuncia, etcétera. Existe un convenio de APSA (Asociación a favor de los discapacitados psíquicos de Alicante) con la policía, para que si se sospecha que una persona puede tener estas características, se actúe rápidamente llamando a la trabajadora social para que pueda, en su caso, corroborar la sospecha.

La policía ha de estar formada para poder distinguir una conducta disruptiva o perturbadora de la derivada de la discapacidad intelectual, pues es claro que no se puede criminalizar cualquier comportamiento.

El juicio

La dinámica de los juicios rápidos puede condicionar el enfoque correcto de la discapacidad intelectual (por ejemplo, sería incorrecta una conformidad no suficientemente meditada). Por ello, la actuación del letrado, y además la de alguien que pudiera actuar como «facilitador judicial», así como la lectura en modo comprensivo de los derechos del detenido (artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), son medidas oportunas en estos casos. La mera sospecha de la existencia de discapacidad intelectual debería conducir a la suspensión del juicio rápido y a la proscripción de una

sentencia de conformidad, dando entrada al médico forense. En la sentencia, en todo caso, debe constar la discapacidad y valorarse la imputabilidad.

Sobre las salidas a juicio desde la prisión, la de Segovia establece que la persona con discapacidad sea acompañada a los estrados por un educador del establecimiento (que incluso viaja con ella en el furgón policial), de forma que el interno tiene una asistencia directa y, además, resulta muy gráfico para el tribunal que esa persona precisa de una asistencia especial.

La sentencia puede imponer una pena o una medida de seguridad. Las consecuencias jurídicas son radicalmente distintas, tanto desde la perspectiva de los derechos de los internos como de las obligaciones de la Administración. Para algunos de los participantes en las sesiones de trabajo del Defensor del Pueblo, es ventajosa la medida de internamiento: es protectora, se puede acceder inmediatamente a salidas terapéuticas, puede alzarse, suspenderse o transformarse con mayor facilidad que las penas (al menos en teoría). Para otros, la pena privativa de libertad está mejor regulada y contempla un elenco de derechos que dota de mayor seguridad jurídica al interno.

Régimen disciplinario en prisión

Con respecto al régimen disciplinario dentro de la prisión, hay veces que el desconocimiento de los funcionarios ante determinados problemas que derivan de la propia presencia de la discapacidad lleva a que se consideren faltas cuestiones que no lo son y por ello se les impongan medidas sancionadoras. Se sostuvo en la sesión de trabajo que debería replantearse la regulación de los procesos de aplicación de sanciones. Tienen que ser accesibles, con apoyos y con ajustes en los propios procedimientos de aplicación del régimen disciplinario. Habría que tener en cuenta que hay determinadas sanciones, básicamente la sanción de aislamiento, que pueden producir un perjuicio especialmente grave en algunas situaciones de discapacidad y la discapacidad intelectual puede ser una de ellas.

En el Centro Penitenciario de Segovia se realizan determinadas adaptaciones en cuanto a «régimen sancionador». Así, se utiliza lo que se denomina «el rincón de pensar», que es el apartamiento del grupo acompañado de un educador con la finalidad de rebajar la tensión que se ha producido y de hacer entender que una determinada conducta no es adecuada, todo ello durante un tiempo dentro del mismo día. Si el incidente es más grave, se le puede llevar a una sala de observación en el módulo de aislamiento. En el Centro Penitenciario de Quatre Camins se dispone de una sala con música que contribuye a calmar situaciones de tensión.

Se debe tomar asimismo en consideración que la aplicación de los protocolos de cacheo tendría que estar adaptada y ajustada, porque genera más ansiedad y

nerviosismo que a una persona sin discapacidad intelectual. Ello puede provocar comportamientos inadecuados y sanciones.

La excarcelación

La salida de prisión es un momento crítico, pues la persona debe volver a la sociedad en un entorno adecuado que le permita desarrollar sus capacidades sin correr el riesgo de volver a delinquir. Antes de llegar al momento de la salida la persona privada de libertad necesita prepararse. A tal fin, existen los permisos y las salidas terapéuticas.

Sobre este último punto, una de las personas intervinientes señaló que aquí hay una vulneración de derechos, porque muchas veces, cuando se deniega la salida terapéutica, se deniega con un plazo de tiempo que no permite recurrir al juzgado de vigilancia penitenciaria. Si la salida está prevista para el viernes, por ejemplo, y se da la respuesta el miércoles, no da tiempo a ir con la queja al juzgado de vigilancia penitenciaria, al juez no le da tiempo a resolver y, por tanto, no puede deshacer la denegación de la salida. Se refirió también a la importancia del trabajo de acompañamiento. Aludió a la figura del educador de calle, cuya función es ayudar a la persona cuando vuelve a la comunidad, favorecer la inserción en su entorno familiar y de amistades, apoyarle en la búsqueda de recursos básicos como puede ser la vivienda, manutención, formación y gestiones habituales necesarias cuando vuelve a la comunidad, apoyarle en el cuidado de la salud, etcétera. En el retorno es fundamental también detectar factores de riesgo para evitar la reincidencia.

Otra persona indicó que la salida de prisión es un momento especialmente delicado para una persona con discapacidad intelectual y es particularmente complicado por el riesgo de la «puerta giratoria». Con lo cual, la coordinación entre el tercer sector de lo social y la Administración es imprescindible.

Las dificultades prácticas para la derivación tras la excarcelación son grandes. En primer lugar, está claro que la excarcelación debe producirse en el lugar más próximo al entorno familiar, por lo que, con cierta antelación, habrá de producirse el traslado a un centro penitenciario que, con toda probabilidad, no tendrá un departamento especial. Habrá de ubicarse al interno en la enfermería o en otra dependencia en la que esté garantizada su seguridad. La puesta en libertad conlleva la dificultad de encontrar al ya ex interno un recurso adecuado, una asociación o, sencillamente, un entorno familiar favorable.

En el DAE de Quatre Camins la puesta en libertad se prepara mediante reuniones frecuentes y periódicas mantenidas entre la Administración y el tercer sector para analizar las excarcelaciones previstas a corto y medio plazo y prepararlas de la mejor forma posible. Lo ideal sería conseguirle al interno un trabajo en el exterior adaptado a

sus circunstancias que le permita sentirse incorporado a la sociedad y ganar dinero, pero esto en la práctica es extraordinariamente difícil.

En esa preparación para la puesta en libertad otro elemento es la documentación necesaria para el reconocimiento de la dependencia, que deberá gestionar el trabajador social. Por otra parte, algunos ex internos pueden presentar un perfil peligroso por los hechos cometidos. En estos casos, resulta imprescindible la obtención de un recurso que garantice la seguridad a cargo de la comunidad autónoma correspondiente.

Estas personas, cuando están en libertad, tienen la tarjeta sanitaria que les permite acceder al sistema de salud. Sin embargo, muchos pacientes la pierden transcurrido un tiempo desde que están en prisión, lo que genera toda clase de problemas, especialmente tras la puesta en libertad definitiva. Puede darse el caso de que una medicación prescrita en la prisión, si no disponen de tarjeta sanitaria cuando son puestos en libertad, no se pueda obtener en una farmacia.

11. Conclusiones

1. Hay un gran desconocimiento en la sociedad sobre la existencia y los problemas de las personas con discapacidad intelectual en prisión. Este desconocimiento puede alcanzar, en algunos casos, a jueces, fiscales, abogados o policías, a pesar de los avances que se han producido en sensibilización y formación.
2. Las personas con discapacidad intelectual cumplen penas o medidas de seguridad en centros penitenciarios ordinarios. Solo algunos de los centros —muy pocos, y ninguno femenino— cuentan con módulos especialmente diseñados para estas personas.
3. La atención más especializada a las personas con discapacidad intelectual en prisión depende del trabajo de organizaciones de la sociedad civil que, en la práctica, está vinculado a la obtención de suficientes subvenciones públicas. Por

5. No parecen haber sido detectadas la totalidad de las personas con discapacidad intelectual en el sistema penitenciario, debido a que es muy reciente el establecimiento de protocolos al respecto, a problemas de formación de los funcionarios y a la falta de medios para garantizar la presencia continua de organizaciones de la sociedad civil especializada en todos los centros.
6. La sociedad civil especializada realiza labores de detección, orientación y asesoramiento a funcionarios, apoyo a los reclusos y elaboración de materiales, pero es insuficiente porque no llega a la totalidad de la población reclusa con discapacidad intelectual.
7. Actualmente, no hay en plantilla en todos los centros técnicos especialistas en discapacidad intelectual (psicopedagogos), técnicos especialistas en enfermedad mental (psicólogos clínicos) o terapeutas ocupacionales, figuras todas ellas necesarias para el adecuado tratamiento de las personas con discapacidad intelectual en prisión.
8. En los centros penitenciarios donde hay módulos especializados, los profesionales de la sociedad civil que trabajan en ellos puedan hacer llegar información relevante a la junta de tratamiento o a la comisión disciplinaria para que pueda ser tenida en cuenta en la toma de decisiones. Sin embargo, resultará difícil que esto sea así en los demás centros penitenciarios en los que no haya profesionales especializados.
9. Solo en los centros penitenciarios que cuentan con unidades especializadas se respeta el derecho de los internos con discapacidad intelectual a disponer de información adaptada a sus necesidades específicas (carteles, pictogramas, textos en lenguaje fácil, modos de transmitir la información por los funcionarios).
10. Las personas con discapacidad intelectual, en ocasiones pueden tener dificultades para entender por qué están en prisión, para asumir la responsabilidad por los hechos cometidos o para conocer la necesidad de no repetir esos hechos cuando sean puestos en libertad.
11. Los programas de intervención enfocados al tipo de delito cometido (por ejemplo, el de personas condenadas por delitos contra la libertad sexual) y los contenidos formativos no están adaptados a personas con discapacidad intelectual.

12. Recomendaciones

A la Secretaría de Estado de Justicia:

Valorar la introducción en el Código Penal de la transformación de penas privativas de libertad en medidas de seguridad para supuestos de discapacidad intelectual inadvertida, que constituye un hecho distinto al contemplado actualmente en el artículo 60 del Código Penal, que se refiere al trastorno mental grave.

A la Secretaría de Estado de Servicios Sociales:

Incluir a los presos con discapacidad intelectual en la Agenda Social y, en concreto, en la próxima Estrategia Española y Plan de Acción sobre Discapacidad, como colectivo especialmente vulnerable.

A ambas administraciones penitenciarias (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a las Víctimas de la Generalitat de Cataluña):

1. Crear nuevos lugares especialmente diseñados para el cumplimiento de penas y medidas de seguridad privativas de libertad impuestas a personas con discapacidad intelectual, dada la insuficiencia de los pocos actualmente existentes. La ubicación de estos lugares debe producirse fuera de las prisiones (como se deduce del artículo 96.2 del Código Penal, que se refiere al internamiento en centro educativo especial). Si esto no fuere posible a corto plazo, constituir módulos especialmente diseñados para el propósito de atender a estas personas. En este último caso, debe garantizarse la realización de un amplio número de actividades comunes con el resto de los reclusos del centro penitenciario en que se ubiquen, para garantizar la integración y la igualdad de trato, sin perjuicio de preservar la seguridad de todos los reclusos.
2. Valorar el uso de alguno de los centros de cumplimiento de régimen abierto actualmente existentes para personas con discapacidad intelectual que hayan cometido delitos de entidad menor y presenten un pronóstico de peligrosidad bajo.
3. Fortalecer la estructura administrativa de personal preparado para atender a las personas con discapacidad intelectual en prisión, sin perjuicio de dar continuidad a la relevante función que desempeña la sociedad civil en la asistencia a estas personas, garantizando una financiación suficiente a través de las subvenciones

con cargo al 0,7 %, para poder llegar a todos los internos con discapacidad intelectual.

4. Garantizar el acompañamiento de la persona con discapacidad intelectual en las actuaciones judiciales, especialmente en el acto del juicio, así como el conocimiento por el juez y el fiscal de su condición mediante el traslado de la documentación en poder de la Administración penitenciaria que en cada caso resulte pertinente para este propósito, sin perjuicio de las funciones que corresponden al abogado.

5. Informar a los funcionarios de la discapacidad intelectual que padecen estas personas privadas de libertad y proporcionarles pautas para tratar con ellas, dado que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

6. Incluir dentro de los contenidos de la fase de prácticas de los procesos selectivos, sobre todo para el personal de vigilancia y seguridad, actividades relacionadas con el manejo de situaciones relativas a los reclusos con discapacidad intelectual.

7. Respetar el derecho de los internos con discapacidad intelectual a disponer de información adaptada a sus necesidades específicas (carteles, pictogramas, textos en lenguaje fácil, modos de transmitir la información por los funcionarios) en todos los centros penitenciarios.

8. Concienciar a las juntas de tratamiento y comisiones disciplinarias de la necesidad de adaptar los criterios con los que se abordan decisiones propias de las mismas (permisos, progresiones de grado, sanciones, etcétera) a las especificidades de las personas con discapacidad intelectual, teniendo en cuenta las necesidades de acompañamiento de estas personas en el proceso reflexivo para asumir el delito cometido y sus consecuencias.

9. Adaptar los programas de intervención enfocados al tipo de delito cometido (por ejemplo, el de personas condenadas por delitos contra la libertad sexual) e impulsar que los contenidos formativos de las escuelas de los centros penitenciarios también se adapten a las personas con discapacidad intelectual.

10. Intercambiar experiencias mediante visitas recíprocas de funcionarios y de responsables de los servicios centrales correspondientes entre los departamentos especiales existentes para personas con discapacidad intelectual en prisión. Para ello, llevar a cabo la coordinación necesaria entre el Ministerio del Interior y la Generalitat de Cataluña.

A la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias:

1. Reforzar las capacidades de supervisión desde los servicios centrales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias sobre la efectiva implantación de programas de tratamiento destinados a personas con discapacidad intelectual.
2. Dar entrada en el Reglamento Penitenciario, con la regulación adecuada, a los departamentos especiales para personas con discapacidad intelectual.
3. Reconocer a los denominados «internos de apoyo» en la relación laboral especial penitenciaria.

ANEXO I: Fotografías

Fuente: Defensor del Pueblo. Fotografías efectuadas durante las visitas llevadas a cabo por el Área de Seguridad y Justicia en el año 2018.

Módulo Educativo Especial del Centro Penitenciario de Segovia

Taller ocupacional

Patio

Pictograma en el aula

Aula

Otra toma del taller ocupacional

Aula

Otra toma del aula

Taller ocupacional

Departamento de Atención Especializada del Centro Penitenciario de Quatre Camins (Barcelona)

Celda

Galería

Patio

Jardín

Zona común

ANEXO II: Participantes en las jornadas de trabajo preparatorias del documento

PARTICIPANTES	PUESTO	JORNADA
Araoz Sánchez-Dopico, Inés de	En representación de Plena Inclusión	1
Camps Martí, Jordi	Responsable de la Unidad de Programas de Intervención Especializada de la Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a la Víctima de la Generalitat de Catalunya	2
Cuenca Gómez, Patricia	Profesora de la Universidad Carlos III (Madrid)	1
Escolar Mazuela, Pablo Gómez	Fiscal decano de Ejecución Penal y Vigilancia Penitenciara de Alicante	2
Fernández Martínez, Juan Manuel	Vocal del Consejo General del Poder Judicial y magistrado	2
Fernández Marugán, Francisco M.	Defensor del pueblo (e.f.)	1
Ferrer i Casals, Concepció	Adjunta segunda del Defensor del Pueblo	T
Galán Cáceres, Juan Calixto	Fiscal jefe de la Audiencia Provincial de Badajoz	2
González Rodríguez, Hermini	Coordinador de la Unidad Especializada para la Intervención de Personas con Discapacidad Intelectual y del Desarrollo del Centro Penitenciario de Quatre Camins, Barcelona	2
Guedea Martín, Rosario Pilar	Magistrada del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria número 6 de Andalucía (Huelva)	2
Herrero Camps, Fernando	Técnico del Área de Seguridad y Justicia del Defensor del Pueblo	T

PARTICIPANTES	PUESTO	JORNADA
Huete García, Agustín	Profesor de la Universidad de Salamanca	1
Jiménez Rodríguez, Andrés	Técnico-jefe del Área de Seguridad y Justicia del Defensor del Pueblo	T
Lorenzo García, Josefa	Profesora de la Universidad de Alicante	1
Martín Blanco, Jesús	En representación del CERMI	1
Matía Amor, Agustín	En representación de Down España	1
Pozuelo Rubio, Florencia	Jefa de Área de Programas de la Subdirección General Tratamiento y Gestión Penitenciaria	2
Ramos Feijoo, Clarisa	Profesora de la Universidad de Alicante	1
Roca Poveda, Manuel	Subdirector de Tratamiento del Centro Penitenciario de Segovia	2
Rodríguez Rodríguez, Rosa María	Profesora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)	1
Torres Otauza, Jovita	Subdirectora de Tratamiento del Centro Penitenciario de Estremera (Madrid)	2
Vidriales Fernández, Ruth	En representación de Autismo de España	1
Virseda Barca, Francisco	Jefe del Gabinete del defensor del pueblo (e.f.)	2

T Asistente a todas las jornadas

1 Asistente a la jornada del día 8 de junio de 2018

2 Asistente a la jornada del día 20 de junio de 2018

Documentos de trabajo

RETRASOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Doctrina constitucional sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 24.2 de la Constitución)

La Constitución española reconoce el derecho fundamental a un proceso «sin dilaciones indebidas» (artículo 24.2). La finalidad específica del derecho radica en la garantía de que el proceso judicial, incluida la ejecución, se ajuste a adecuadas pautas temporales (Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1994, de 31 de enero).

Se trata de un concepto técnico-jurídico que el Tribunal Constitucional ha ido aquilatando a lo largo del tiempo y que no necesariamente coincide con la percepción ciudadana de lo que significa «retraso» o «lentitud». La tutela judicial de los derechos necesita tiempo para que los principios fundamentales que la rigen puedan desplegarse (dualidad de posiciones, igualdad de armas, contradicción). «Justicia tardía no es justicia», suele decirse con acierto, pero tampoco lo es «justicia instantánea». Hace falta tiempo, pero este no puede ser excesivo. En ese juego temporal el legislador y las administraciones competentes se han esforzado en buscar el equilibrio a través de la dotación de medios personales y materiales y de numerosas reformas procesales (especialmente importantes son aquí las medidas cautelares, los denominados «juicios rápidos» y otros instrumentos que facilitan la celeridad) desde el inicio de nuestra democracia, sin que se haya alcanzado esta es la percepción del Defensor del Pueblo el grado de satisfacción ciudadana que sería deseable a estas alturas, teniendo en cuenta, especialmente, el salto cualitativo que las nuevas tecnologías han significado en el Estado de derecho en los últimos años.

La lentitud es uno de los problemas que una inmensa mayoría de ciudadanos atribuye a la justicia, y ello es así porque el tiempo no solo es un bien inmaterial valiosísimo en la vida, sino también en el ámbito procesal. El tiempo es un parámetro que mide la calidad misma de la justicia: más allá de unos límites temporales razonables, el procedimiento se desnaturaliza y la justicia resulta inalcanzable.

El recurrente tópico ciudadano de que la justicia es lenta porque los jueces y funcionarios trabajan poco es simplista e inmerecido. Los altos niveles de judicialización de los conflictos vienen provocados, en gran medida, por una legislación procesal mejorable, por gravísimos problemas estructurales de los órganos judiciales y por el escaso arraigo en la sociedad española de «la cultura del acuerdo».

La garantía del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, en la medida en que es un mandato constitucional que obliga a los poderes públicos a la dotación de medios materiales y humanos que permitan el adecuado funcionamiento de la Administración de Justicia, recae, en primer término, en el Gobierno, que a través de los proyectos de Presupuestos Generales del Estado debe dotar las partidas económicas necesarias; y en el Ministerio de Justicia, que, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, tiene importantes funciones en la fijación de las plantillas orgánicas de magistrados, jueces y letrados de la Administración de Justicia; Ministerio de Justicia que también tiene competencias de personal con respecto a fiscales, médicos forenses y otros funcionarios. No menor responsabilidad les corresponde a los gobiernos de las comunidades autónomas y a sus correspondientes consejerías, cuando dichas autonomías hayan asumido competencias en materia de justicia, en lo que se refiere a la dotación de medios materiales y personales de los juzgados y tribunales de su ámbito territorial.

No toda demora o retraso es una dilación indebida. Como ya ha ido apuntando el Defensor del Pueblo en los informes anuales presentados en las Cortes Generales, dilación indebida es un concepto jurídico indeterminado, que exige examinar individualmente cada supuesto concreto. No todo incumplimiento de las normas procesales implica *eo ipso* una violación de este derecho fundamental: no es posible determinar «un plazo razonable» con carácter absoluto, desligado de las circunstancias concretas del procedimiento. El artículo 24.2 de la norma fundamental no constitucionaliza el derecho a los plazos procesales, sino el derecho del ciudadano a que su causa se resuelva en un tiempo razonable.

El artículo 10.2 de la Constitución española establece que los derechos fundamentales deben ser interpretados de acuerdo con los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, y en este mismo sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido en numerosas sentencias la función hermenéutica que tienen los tratados internacionales, y especialmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos, ratificados por nuestro país, en la delimitación del contenido de los derechos fundamentales (Sentencias del Tribunal Constitucional 38/1981, de 23 de noviembre; 36/1984, de 14 de marzo; 38/1985, de 8 de marzo; 245/1991, de 16 de diciembre; 49/1999, de 5 de abril).

La configuración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas está definida a nivel legislativo (fundamentalmente, en tratados internacionales y en la Constitución española) y muy matizada jurisprudencialmente (por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional). El artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable por un tribunal independiente e

imparcial. En este mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 14.3 c) señala el derecho de toda persona acusada a ser juzgada sin dilaciones indebidas.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1985, de 11 de abril, en su fundamento jurídico (FJ) 4º, estableció que:

> los derechos fundamentales que informan todo el ordenamiento jurídico se erigen en componentes estructurales básicos del mismo en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política,

por lo que:

> se impone a los poderes públicos el deber de garantizar su efectiva vigencia y obliga al legislador a proteger los valores positivados y formalizados en el ordenamiento a través de los derechos fundamentales, reconociendo en su caso, las titularidades y obligaciones subjetivas que repute a tal fin necesarias (Sentencia del Tribunal Constitucional 129/1989, de 17 de julio).

El derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas es un derecho, de carácter autónomo, aunque instrumental del derecho a la tutela judicial, con dos vertientes: por un lado, prestacional, que según la Sentencia del Tribunal Constitucional 223/1998 «supone que los jueces y tribunales deben cumplir su función jurisdiccional de garantizar la libertad, la justicia y la seguridad con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, evitando dilaciones indebidas que quebranten la efectividad de la tutela», y, por otro lado, reaccional, que actúa en el marco estricto del proceso y, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1994, de 31 de enero «consiste en el derecho a que se ordene la inmediata conclusión de los procesos en los que se incurra en dilaciones indebidas», aunque ello muchas veces resulta utópico en la práctica.

La Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional 129/2016, de 18 de julio, estimatoria de un recurso de amparo, expresa y resume perfectamente la doctrina constitucional sobre dilaciones indebidas en la justicia, después de una larga trayectoria interpretativa de este derecho fundamental.

El amparo se formuló contra el decreto del secretario judicial del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 4, de fecha 13 de junio de 2011, que desestimó el recurso de reposición que había sido presentado contra el decreto de la misma secretaría de 16 de mayo de 2011, que señalaba el 25 de abril de 2013 para la celebración de la vista del recurso contencioso-administrativo que el demandante había interpuesto contra la orden del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 7 de marzo de 2011.

El caso es similar al de muchas quejas que se presentan al Defensor del Pueblo: los ciudadanos se quejan porque una vista se señala para una fecha que dista años (en este caso, dos años aproximadamente) desde el momento del señalamiento.

Los criterios objetivos que establece el Tribunal Constitucional para determinar si ha habido dilaciones y estas son indebidas, lo que supondría, en caso afirmativo, la vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, son: a) la complejidad del litigio; b) los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo; c) el interés arriesgado por el demandante de amparo; d) su conducta procesal, y e) la conducta de las autoridades.

La complejidad del litigio guarda relación con la dificultad que puede entrañar para el juzgador resolver el conflicto jurídico subyacente. La dificultad fáctica para practicar pruebas periciales o para tramitar una comisión rogatoria internacional, pueden justificar un tratamiento procesal más dilatado en el tiempo. En el ámbito penal, la Ley 41/2015, que modificó el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en términos de plazos de instrucción, establece que se considerará que la investigación es compleja cuando: a) recaiga sobre grupos u organizaciones criminales; b) tenga por objeto numerosos hechos punibles; c) involucre a gran cantidad de investigados o víctimas; d) exija la realización de pericias o de colaboraciones recabadas por el órgano judicial que impliquen el examen de abundante documentación o complicados análisis; e) implique la realización de actuaciones en el extranjero; f) precise de revisión de la gestión de personas jurídico-privadas o públicas, o g) se trate de un delito de terrorismo.

En este caso, se trataba del cese de una persona en un puesto público en el extranjero que venía ocupando con carácter provisional tras haber transcurrido el plazo máximo de permanencia en el mismo. La cuestión de fondo era dilucidar la conformidad a derecho del cese. No parece que se trate de una cuestión de especial complejidad en derecho administrativo de la función pública.

El Tribunal Constitucional cita en esta sentencia presupuesta la similitud en cuanto a complejidad del pleito casos en los que el propio tribunal ha considerado la existencia de dilaciones indebidas. En concreto, en el analizado en la Sentencia 142/2010, de 21 de diciembre, la vista se señaló para año y medio después, con respecto a un recurso contencioso-administrativo frente a una denegación de solicitud de asilo; en la Sentencia 54/2014, de 10 de abril, se fijó un señalamiento para dos años y seis meses después desde la interposición de un recurso relativo a una expulsión; en la Sentencia 99/2014, de 23 de junio, el señalamiento fue algo superior a dos años desde la interposición del recurso, también en un caso de expulsión; en la Sentencia 88/2015, de 11 de abril, en otro caso de expulsión, el señalamiento fue similar al anterior en cuanto a la demora; en la Sentencia 74/2015, de 27 de abril, en un caso de recurso

contra la denegación de una autorización de residencia, la vista se señaló para dos años y medio después de la presentación del recurso.

Los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo: la comparación de un proceso concreto con los estándares de duración de litigios análogos debe aplicarse con especial cautela (Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1989, de 21 de diciembre; 125/1999, de 28 de junio; 4/2007, de 15 de enero; 38/2008, de 25 de febrero; 141/2010, de 21 de diciembre; 58/2014, de 5 de mayo; 99/2014, de 23 de junio). En el caso de que trae causa la sentencia, una demora de casi dos años constituye dilación indebida, a juicio del tribunal.

El interés arriesgado por el recurrente en amparo era, en este caso, la continuidad en su puesto de trabajo, y afectaba a su vida personal y social, pues la pérdida del empleo público significaba el abandono del destino y la residencia en el extranjero, debiendo volver a España. El «interés arriesgado» es considerado aquí suficiente por el Tribunal Constitucional para entender afectado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

En cuanto al comportamiento del demandante de amparo, parece lógico que no se admita como dilación indebida la que ha sido provocada por el propio demandante o demandado, cuando esta atenta al correcto funcionamiento de la justicia, lo que implica una conducta dolosa de la parte. El planteamiento de recursos abusivos, o provocar suspensiones injustificadas del procedimiento, son un claro ejemplo de conductas de dilación indebida que no merecen el amparo. En este caso, la conducta procesal del recurrente había sido correcta: no había coadyuvado al retraso mediante actuación u omisión alguna, habiendo agotado la vía judicial previa, como exige el artículo 44.1. a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Resulta oportuno recordar que un comportamiento deontológicamente correcto del abogado es imprescindible para que no se produzcan dilaciones imputables a la parte a la que defiende.

La conducta de las autoridades resulta particularmente interesante. Las dilaciones indebidas pueden deberse al «no actuar» del órgano judicial en el proceso de que se trate (y solo en ese), o a las denominadas «deficiencias estructurales», que afectan a la totalidad o a la generalidad de los procesos que se ventilan en ese órgano, que puede estar, como suele decirse, «colapsado».

Los problemas estructurales, derivados muchas veces de la falta de medios personales suficientes (necesidad de más juzgados y personal a su servicio), no justifican las dilaciones indebidas. A este respecto, el Tribunal Constitucional concluye el FJ 4 de la sentencia que nos ocupa en los siguientes términos:

> Como afirmamos en la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2014, por referencia a la doctrina contenida en la STC 142/2010, de 21 de diciembre, «por más que los retrasos experimentados en el procedimiento hubiesen sido consecuencia de deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales o del abrumador trabajo que sobre ellos pesa, esta hipotética situación orgánica, si bien pudiera excluir de responsabilidad a las personas intervinientes en el procedimiento, de ningún modo altera el carácter injustificado del retraso. Y es que el elevado número de asuntos de que conozca el órgano jurisdiccional ante el que se tramitaba el pleito no legitima el retraso en resolver, ni todo ello limita el derecho fundamental de los ciudadanos para reaccionar frente a tal retraso, puesto que no es posible restringir el alcance y contenido de ese derecho (dado el lugar que la recta y eficaz Administración de Justicia ocupa en una sociedad democrática) en función de circunstancias ajenas a los afectados por las dilaciones. Por el contrario es exigible que jueces y tribunales cumplan su función jurisdiccional, garantizando la libertad, la justicia y la seguridad, con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, lo que lleva implícita la necesidad de que el Estado provea la dotación a los órganos judiciales de los medios personales y materiales precisos para el correcto desarrollo de las funciones que el ordenamiento les encomienda. Este es también el criterio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuando en su sentencia caso Unión Alimentaria Sanders c. España, de 7 de julio de 1989, afirmó el carácter estructural de las dilaciones sufridas por la sociedad demandante, concluyendo que esta situación no puede privar a los ciudadanos de su derecho al respeto del plazo razonable (§§ 38 y 42) o cuando en su sentencia caso Lenaerts c. Bélgica (§ 18), de 11 de marzo de 2004, razonó que el artículo 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales obliga a los Estados contratantes a organizar su sistema judicial de tal forma que sus tribunales puedan cumplir cada una de sus exigencias, en particular la del derecho a obtener una decisión definitiva dentro de un plazo razonable» (FJ 6). Atendiendo a esta circunstancia, esto es, las causas estructurales que provocaron las dilaciones indebidas, la sala considera necesario dar traslado de esta sentencia al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio de Justicia, a los efectos que procedan.

Resulta interesante poner de relieve dos aspectos de las dilaciones indebidas que se deducen con claridad de estas últimas consideraciones del Tribunal Constitucional. Por un lado, la existencia de situaciones «estructurales», «organizativas», de los órganos judiciales, que conducirán con toda probabilidad a que la generalidad de los asuntos de que conozcan los órganos en tal situación padezcan dilaciones indebidas. Por otro, la

remisión de la sentencia al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio de Justicia, que se explica por las competencias de ambos órganos para procurar soluciones a los problemas estructurales y organizativos de la justicia.

La corrección de la dilación significaría en teoría la celebración inmediata de la vista, el dictado de la sentencia o aquello que se ha demorado. Esto no es posible en la realidad, entre otras razones porque debe respetarse el orden de las actuaciones: el adelanto de una significaría necesariamente el perjuicio de otros ciudadanos «en lista de espera». Por ello, el fallo del Tribunal Constitucional se limita a reconocer la vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas. La reparación solo puede venir en la práctica de la responsabilidad del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia a que se refieren los artículos 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y ello sin perjuicio de la necesaria adopción de decisiones políticas (aumento de los presupuestos, creación de órganos nuevos, refuerzo de plantillas, dotación de sistemas informáticos que mejoren la productividad...) para corregir la situación de la justicia en un orden jurisdiccional, juzgado concreto o territorio.

El Ministerio de Justicia ha facilitado al Defensor del Pueblo algunos datos sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la justicia.

Expedientes de responsabilidad patrimonial iniciados y resueltos

Año	Expedientes iniciados	Expedientes resueltos				
		Resolución estimatoria	%	Resolución desestimatoria	%	Total
2000	387	70	17,03 %	341	82,97 %	411
2001	343	74	17,92 %	339	82,08 %	413
2002	370	60	20,98 %	226	79,02 %	286
2003	420	113	23,74 %	363	76,26 %	476
2004	510	70	13,83 %	436	86,17 %	506
2005	503	84	20,49 %	326	79,51 %	410
2006	620	83	16,80 %	411	83,20 %	494

Año	Expedientes iniciados	Expedientes resueltos				
		Resolución estimatoria	%	Resolución desestimatoria	%	Total
2007	490	84	10,01 %	755	89,99 %	839
2008	556	98	13,90 %	607	86,10 %	705
2009	613	80	18,02 %	364	81,98 %	444
2010	649	60	12,88 %	406	87,12 %	466
2011	689	75	10,90 %	613	89,10 %	688
2012	684	95	13,83 %	592	86,17 %	687
2013	681	184	27,10 %	495	73,00 %	679
2014	628	90	16,85 %	444	83,15 %	534
2015	680	100	17,79 %	462	82,21 %	562
2016	609	81	12,92 %	546	87,08 %	627
2017	1.376	161	30,67 %	364	69,33 %	525
2018	482	104	19,96 %	417	80,04 %	521
Total	**11.290**	**1.766**	**17,19 %**	**8.507**	**82,81 %**	**10.273**

En la tabla se muestra la cantidad de expedientes iniciados en cada año y los expedientes resueltos, bien sean de ese mismo año o de años anteriores, desglosados en resoluciones estimatorias y desestimatorias en números absolutos y en porcentuales.

Expedientes de responsabilidad patrimonial iniciados clasificados por causa

Año	Funcionamiento anormal	Prisión preventiva	Error judicial	Expedientes iniciados vía Administración
2000	206	174	7	387
2001	191	147	5	343
2002	222	140	8	370
2003	247	166	7	420
2004	331	169	10	510
2005	344	154	5	503
2006	436	170	14	620
2007	267	198	25	490
2008	293	221	42	556
2009	321	240	52	613
2010	330	289	30	649
2011	374	274	41	689
2012	383	239	62	684
2013	378	211	92	681
2014	321	203	104	628
2015	406	175	99	680
2016	354	148	107	609
2017	422	122	832	1.376
2018	302	95	85	482
Total	**6.128**	**3.535**	**1.627**	**11.290**

En la tabla se muestra la cantidad de expedientes iniciados en cada año según la causa. Aparece dividido en tres columnas: funcionamiento anormal, prisión preventiva y error judicial, por ser las tres causas genéricas de responsabilidad establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Fuente: Ministerio de Justicia. Gabinete del Secretario de Estado. Datos remitidos el 21-12-2018

Técnicamente, las dilaciones indebidas son uno de los supuestos de funcionamiento anormal. En el período 2000-2018 se han incoado 6.128 expedientes de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la justicia, un

Como puede apreciarse, la causa «funcionamiento anormal» (comprensiva de dilaciones indebidas, depósitos judiciales, actos de comunicación, órdenes de detención y nulidad de actuaciones) fue alegada en 249 ocasiones: 121 por dilaciones indebidas, 55 por problemas con depósitos judiciales, 33 en actos de comunicación, 14 en órdenes de detención y 26 en nulidad de actuaciones. Las dilaciones indebidas, pues, fueron el 48,59 % de las causas por anormal funcionamiento alegadas, esto es, prácticamente la mitad.

El alcance de la declaración del Tribunal Constitucional, cuando reconoce la conculcación del derecho a un proceso sin dilaciones, indebidas distingue los supuestos en los que se permite una restitución *in natura* de los que solo permiten fórmulas complementarias o sustitutorias de reparación:

a. Una vez declarada la lesión del derecho, si la dilación tiene su origen en la omisión del órgano judicial, el restablecimiento teóricamente consistiría en imponer la adopción inmediata de las actuaciones judiciales que correspondan. En el caso de que la dilación se haya producido por acción del órgano judicial, la restitución pasaría por la declaración de nulidad de la resolución origen de la lesión. La restitución *in natura* solo alcanza a paliar el perjuicio derivado de la conculcación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

   En la jurisdicción penal, el legislador reguló la atenuante *post delictual* de la dilación extraordinaria e indebida en el artículo 21.6 de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modificó la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, aunque este planteamiento ya se aplicaba en nuestra jurisprudencia a través de la figura de la atenuante analógica (SSTC 167/2002, 105/2003, 170/2003, 184/2003, 189/2003, 209/2003).

b. Cuando no sea posible (o suficiente) la restitución *in natura* del derecho lesionado, se prevén otras alternativas jurídicas para el efectivo restablecimiento del derecho lesionado:
   1. La exigencia de responsabilidad de los jueces o magistrados titulares del órgano judicial al que se atribuya la lesión del derecho fundamental o de otros funcionarios.
   2. La responsabilidad patrimonial del Estado que prevé el artículo 121 de la Constitución, que impone al Estado la obligación de indemnizar los daños consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Este sistema obliga al ciudadano que ha obtenido del Tribunal Constitucional un pronunciamiento a su favor a iniciar un procedimiento administrativo ante el Ministerio de Justicia para hacer efectiva la indemnización. La jurisprudencia constitucional ha

reiterado que el derecho de indemnización no es un derecho invocable en amparo (STC 37/1982, de 16 de junio). En la práctica, puede ocurrir que la resolución dictada por el Ministerio de Justicia no se corresponda con el *quantum* que considera razonable el ciudadano. En estos casos, la resolución puede ser recurrida en la vía contenciosa-administrativa, por lo que nuevamente se judicializa la discrepancia, convirtiéndose en un problema interminable para el ciudadano.

No es razonable que, a quien el Tribunal Constitucional ha reconocido la lesión de un derecho fundamental, se le someta a este peregrinaje administrativo (y, en última instancia, nuevamente judicial) para poder obtener la indemnización que corresponda a la lesión de su derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Es imprescindible enfatizar la necesidad de articular un sistema más rápido y eficaz que el actual, para la fijación de la indemnización, una vez se haya pronunciado el Tribunal Constitucional, o incluso si el ciudadano no ha acudido a este.

Asimismo, el Defensor del Pueblo considera que merece una reflexión el hecho de que el Estado (aquí, utilizada la palabra Estado en el sentido de Administración General del Estado o de «Estado Central») deba continuar asumiendo la indemnización en los casos en que las consejerías de justicia autonómicas no hayan cumplido debidamente sus funciones y no hayan dotado con personal y medios materiales a los juzgados y tribunales de su ámbito territorial, para su correcto funcionamiento.

Parece razonable la idea de que las comunidades autónomas con competencias en materia de justicia deban asumir su responsabilidad indemnizatoria por dilaciones indebidas que se hayan producido en procedimientos tramitados en juzgados y tribunales que se encuentren en su territorio, cuando la lesión traiga causa de los problemas estructurales del órgano judicial imputables a ellas. Un claro ejemplo, en la jurisdicción civil, son los casos de falta de dotación de los equipos psicosociales adscritos a los juzgados que tramitan causas de separación y divorcio que afecten a menores. En ocasiones, el informe de dichos equipos puede demorarse, como así lo ha constatado el Defensor del Pueblo, incluso más de un año, lo que provoca la paralización del procedimiento judicial, cuya tramitación no se reanuda hasta que el juez dispone del informe solicitado que, aunque no sea vinculante, es un elemento de valoración muy importante (y obligatorio muchas veces en la práctica) para que el juzgador tenga una visión técnica y objetiva de la situación del núcleo familiar. En los procesos de familia, a la triste situación que se produce tras la ruptura de una estructura familiar y a los dolorosos efectos que dicha situación causa, especialmente en las hijas e hijos menores, se añade el sufrimiento innecesario derivado del retraso en la tramitación del correspondiente procedimiento judicial. La custodia de los hijos comunes, el régimen de visitas del progenitor no custodio y la cuantía de la pensión de alimentos suelen ser los

puntos de fricción más habituales, y su no resolución con rapidez puede agravar el conflicto, derivando a veces en episodios de violencia de género.

Retrasos en la justicia a partir de las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo en 2018

La Constitución, en su artículo 117.1, proclama el principio de independencia que debe caracterizar todas las actuaciones que realizan los jueces y tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional.

No es excepcional que año tras año personas que son parte en un proceso y no consiguen una resolución favorable a sus intereses, presenten quejas contra esas resoluciones judiciales, bien de trámite o que ponen fin al procedimiento. Esta institución les informa de que por respeto al principio de independencia de la jurisdicción, la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, impide al Defensor del Pueblo entrar en el examen individual de las quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y le obliga a suspender su investigación cuando se interpusiese demanda o recurso ante los tribunales de justicia.

Todo ello implica, igualmente, que esta institución no pueda interferir en los procedimientos judiciales, ni revisar las resoluciones que en ellos se dictan, en el ejercicio de la mencionada independencia.

Esa información se complementa comunicando que lo anterior no obsta para que se pueda participar en lo que hace 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 de que se trate.

En las actuaciones que el Defensor del Pueblo sigue en este tipo de quejas cuenta con la colaboración del Consejo General del Poder Judicial, cuando se refieren a dilaciones en la jurisdicciones civil, mercantil, contencioso-administrativa o laboral, y de la Fiscalía General del Estado si se tratan de dilaciones en la jurisdicción penal o que afectan a menores de edad.

En todas las quejas por dilaciones, el Consejo General del Poder Judicial, a través de su Servicio de Inspección, realiza un pormenorizado informe que no se limita exclusivamente al estudio de la tramitación del procedimiento objeto de queja, sino que se complementa con un análisis del estado de situación del órgano judicial con los datos que obran en la Sección de Estadística Judicial, correspondientes al año en curso y a los anteriores, los cuales incluyen la carga de trabajo o entrada de asuntos, la dedicación del órgano, el tiempo de respuesta y el nivel de pendencia, comparándolos con las medias de la sede y a nivel nacional en las mismas fechas.

Esa información es la que permite, en muchas ocasiones, que la jefatura del Servicio de Inspección considere que, si bien es elevado el tiempo de tramitación del procedimiento objeto de la queja, ello se debe a la elevada carga de trabajo que soporta el órgano judicial, aunque su nivel de rendimiento supere los indicadores establecidos.

Como se podrá advertir en los siguientes apartados, la queja que formula un ciudadano, sobre las dilaciones que está sufriendo en un determinado órgano judicial el procedimiento de su interés, no es una situación singular, sino que es la punta del iceberg de un problema que afecta a multitud de ciudadanos. Aunque estos no acudan al Defensor del Pueblo exponiendo sus quejas, pues de los informes emitidos por el Consejo General del Poder Judicial, en los que se reconoce que en algunos órganos judiciales las dilaciones no pueden considerarse injustificadas o arbitrarias debido a su elevada carga de trabajo, es lógico deducir que esas demoras perjudican a todos los que tienen procedimientos tramitándose en el órgano judicial de referencia y no solo a quien denuncia la situación a esta institución.

Civiles

En el informe de 2017 se incluyó un apartado sobre los juzgados para resolver el problema de las cláusulas suelo, al haberse iniciado por el Defensor del Pueblo una actuación de oficio sobre esta cuestión, que se encontraba en trámite al cierre del informe.

Ese expediente de oficio, continúa tramitándose en la actualidad, y durante 2018 se han recibido informes del **Consejo General del Poder Judicial, de la Secretaría de Estado de Justicia y de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.**

Esos organismos informaron, de acuerdo con los datos facilitados en su primer informe semestral por la comisión de seguimiento, control y evaluación del mecanismo extrajudicial de los afectados por las cláusulas suelo, que, a 30 de septiembre de 2017, las entidades de crédito habían recibido 1.052.789 solicitudes de devolución de cantidades. Esta cifra representaba el 12,3 % de las hipotecas vivas en España, a 31 de diciembre de 2016, y ponía de manifiesto el significativo volumen de solicitudes que este mecanismo había permitido canalizar y atender por vía extrajudicial.

De este total de solicitudes recibidas, el 63,3 % habían sido admitidas a trámite por las entidades de crédito, el 3,8 % estaban pendientes de analizar y el 32,6 % restante habían sido inadmitidas a trámite. Además, de las solicitudes admitidas, el 68 % habían sido estimadas por las entidades, lo que representaba un importe total de 1.975 millones de euros, o lo que es lo mismo, un importe medio devuelto de 4.354,23 euros por cada solicitud.

Acerca de las reclamaciones judiciales presentadas y resueltas a 19 de enero de 2018, el Ministerio de Justicia puntualizó que era necesario mencionar, en primer lugar, que estas reclamaciones eran todas aquellas acciones individuales de nulidad por abusividad de condiciones generales de la contratación insertas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física (No se disponía de datos estadísticos acerca de cuáles de dichas demandas se referían a cláusulas suelo y cuáles a otras cláusulas gastos, impuestos, vencimiento anticipado, etcétera).

En concreto, se informaba de que, entre el 1 de junio de 2017 y el 19 de enero de 2018, el número de demandas presentadas ascendió a 176.769 reclamaciones judiciales.

En cuanto al número de resoluciones, a fecha de 19 de enero de 2018, se disponía del 62,96 % de los boletines estadísticos de los juzgados especializados en «cláusulas suelo». Estos boletines reflejaban que se habían resuelto 8.033 asuntos. Proyectando este número sobre el total nacional, se hacía una previsión de resolución en ese trimestre de 12.758 asuntos resueltos. Si se sumaba a este número las resoluciones del tercer trimestre (2.242), y la proyección de resolución de los 16 días del mes de enero (2.693), se podía prever que los juzgados especializados habrían resuelto entre el 1 de junio de 2017 y el 16 de enero de 2018, un total de 17.513 asuntos.

En condiciones normales, el tiempo razonable para tramitar el proceso ordinario, por todas sus fases y con todas las garantías, se estima entre 12 y 18 meses.

Por tanto, teniendo en cuenta que las demandas más antiguas fueron presentadas el 1 de junio de 2017, no era razonable esperar que el número de asuntos resueltos tuviera una magnitud significativa hasta transcurrir el referido plazo de 12 o 18 meses que requiere una adecuada tramitación, cognición y decisión de unas demandas de tal naturaleza. En definitiva, se indicaba que entre el mes de junio y el mes de diciembre de 2018 era cuando deberían empezar a apreciarse los resultados de las medidas adoptadas.

Por lo que respecta al criterio de la decisión adoptada por los órganos judiciales, el Consejo General del Poder Judicial indicó que el 98,3 % de las 9.326 sentencias dictadas el año 2017 por los juzgados de primera instancia especializados en acciones individuales sobre condiciones generales, incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física, fueron favorables al cliente.

Asimismo, se informaba de que en 22 de las 50 provincias españolas el porcentaje de sentencias favorables al cliente fue del cien por cien en 2017. Así, todas las resoluciones dictadas ese año fueron estimatorias en Albacete, Ávila, Badajoz,

Barcelona, Cantabria, Castellón, Córdoba, Girona, Huelva, Huesca, Lleida, Lugo, Málaga, Murcia, Navarra, Palencia, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Soria, Toledo y Zamora.

En los últimos informes recibidos del Consejo General del Poder Judicial y de la Secretaría de Estado de Justicia, en noviembre de 2018, se comunicaba que el 17 de octubre se celebró en el consejo una nueva reunión de seguimiento y evaluación del plan de especialización de juzgados. En dicha reunión, el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas con competencias mostraron su acuerdo unánime respecto a la necesidad de mantener el plan de especialización de juzgados en cláusulas abusivas, una medida que el 1 de junio de 2018 cumplió un año desde su puesta en marcha.

Respecto del objetivo de buscar unificar la respuesta de juzgados y tribunales ante esa problemática de los ciudadanos, que se pretendió con la medida de especializar juzgados a nivel provincial, en los informes se hacía una valoración claramente satisfactoria, ya que la unificación es notoria, pues solo el 2,13 % de los asuntos se resuelven de manera desestimatoria.

A pesar de las medidas que se han adoptado para dar respuesta a las reclamaciones de clientes perjudicados por las cláusulas suelo, los resultados están lejos de ser los esperados, ya que en poco más de un año se habían presentado más de 300.000 reclamaciones y en octubre de 2018 más de 150.000 asuntos se encontraban pendientes de respuesta.

Por último, se informaba de que se habían iniciado conversaciones entre el Consejo General el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas con competencias para intentar establecer un sistema más asimétrico que responda mejor a las especificaciones de cada territorio, al observar que la problemática se presentaba de un modo muy dispar en los diferentes juzgados.

En enero de 2019 se ha recibido un informe de la **Secretaría de Estado de Justicia,** en el que se comunica que el Ministerio de Justicia viene haciendo un seguimiento constante de la entrada de asuntos, así como de los índices de resoluciones de estos juzgados especializados, constatándose que la entrada ha venido decreciendo gradualmente y que la tasa de resolución de esos órganos se encuentra en constante aumento. La finalidad prioritaria de estos juzgados especializados era doble: por un lado, evitar el colapso de la jurisdicción civil y, por otro, unificar la respuesta de los tribunales en esta materia. El Ministerio de Justicia concluye que la medida adoptada está consiguiendo cumplir con lo que se pretendía. Por ello, tras un estudio y análisis exhaustivo de los datos concernientes a estos órganos, ha informado favorablemente a mantener su especialización hasta el 31 de diciembre de 2019 (17022784).

Respecto de la situación del Juzgado de Primera Instancia número 6 de Cartagena, especializado en derecho de familia y determinación de la capacidad de las personas e internamientos, que se incluía en el anterior informe, el **Consejo General del Poder Judicial** comunicó, en febrero de 2018, que la carga de trabajo de ese juzgado superaba ampliamente el indicador de entrada de asuntos establecido y había dado lugar a la necesidad de dotarle de una medida de refuerzo, pese a lo cual y al elevado rendimiento del órgano no resulta posible normalizar sus cifras de pendencia ni su tiempo de respuesta.

El servicio de inspección, en relación con las necesidades de especialización en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, de los nuevos juzgados recogidos en el Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de noventa y tres juzgados y plazas judiciales, informó favorablemente la especialización del nuevo Juzgado de Primera Instancia número 7 de Cartagena en materia de familia, capacidad e internamientos involuntarios de los que actualmente viene conociendo el Juzgado de Primera Instancia número 6 del partido judicial, especialización que deberá tener carácter exclusivo pero no excluyente.

Además, a finales de 2017, el Tribunal Superior de Justicia convocó a una reunión a los colegios de abogados y procuradores de Murcia y Cartagena, fiscalía, magistrados, letrados de la Administración de Justicia, así como al Instituto de Medicina Legal que desempeñan sus funciones en los juzgados afectados, con el fin de diagnosticar y buscar soluciones a las incidencias que, a juicio de los profesionales, existían en los juzgados de familia de la Región de Murcia (17024220).

Como se ha indicado, ante las quejas por dilaciones en la jurisdicción civil es habitual que la respuesta a las investigaciones de esta institución sea que la causa de ello es la elevada carga de trabajo, a pesar de la dedicación que siempre supera los indicadores medios, tal y como se informó en los siguientes casos que se exponen a título de ejemplo.

Esa es la situación del Juzgado de Primera Instancia número 1 de Utrera (Sevilla). Se ha dirigido al Defensor del Pueblo un ciudadano, a través de su abogado, exponiendo su preocupación por el funcionamiento del juzgado en la tramitación de una demanda de ejecución y los perjuicios que le ocasionaba.

El letrado informaba de que la situación había sido puesta en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial en fechas 15 de octubre de 2017 y 7 de mayo de 2018, pero pese al tiempo transcurrido, la situación continuaba siendo la misma, a pesar de los escritos de impulso presentados ante el juzgado y los de queja ante ese consejo general, ya que el procedimiento de ejecución estaba paralizado, sin que ni siquiera hubiera sido incoado.

El Consejo General del Poder Judicial concluía en su informe que la disfunción que motiva la queja obedece a la situación que presenta el juzgado, al asumir un ingreso muy elevado de asuntos en materia civil, que se traduce en una pendencia de procedimientos civiles, superior a la media de la provincia, comunidad autónoma y nacional, y también en dilaciones en la incoación de las demandas que tienen entrada en el órgano judicial, dada la sobrecarga de trabajo que soporta y la falta de medidas de refuerzo que pudieran mejorar la situación del órgano judicial, que es muy difícil desde hace muchos años, y ello a pesar del alto rendimiento del órgano.

Visto el informe, se concluyeron las actuaciones con el consejo general y el Defensor del Pueblo formuló a la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía** la siguiente **Recomendación,** pendiente de respuesta a cierre de este informe: «Que se proceda a implementar, a la mayor brevedad, las medidas de refuerzo que sean necesarias para regularizar la situación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Utrera» (18013545).

Varias quejas se han recibido en 2018 por dilaciones en el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torrevieja (Alicante), lo cual no es una novedad, pues desde 2016 se tramita un expediente por el mismo motivo.

Las respuestas del Consejo General del Poder Judicial coinciden al señalar que el examen de los indicadores de actividad del órgano pone de manifiesto la grave situación que presenta el juzgado, con una carga de trabajo del 234 % del indicador del Consejo General del Poder Judicial y una plantilla insuficiente, con mucha movilidad y no siempre adecuada. En suma, el juzgado padece déficit estructural que está ralentizando todos los procesos, especialmente las 3.646 ejecuciones en trámite, cifra muy superior a la media nacional (1.425), a pesar de la alta capacidad resolutiva del juzgado, que duplica todos los años el indicador del consejo.

El retraso que padece ese órgano judicial es de carácter estructural, por la propia configuración de la planta judicial que creó cinco juzgados de instrucción, uno de violencia sobre la mujer y únicamente tres juzgados de primera instancia en el Partido Judicial de Torrevieja. Durante los últimos años, 2010 a 2017, han entrado en total 21.991 demandas en el órgano judicial. A principios de este año se ha creado un nuevo juzgado de primera instancia, pero sin ninguna exención de reparto para los existentes por lo que su creación se notara solo a largo plazo.

A lo expuesto se suma la escasa dotación de funcionarios con los que cuenta el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torrevieja para la tramitación de los asuntos, únicamente siete funcionarios (dos gestores y cinco tramitadores), plantilla inferior a la existente en los partidos judiciales de su entorno, Elche y Alicante. Además, todos ellos son interinos, ya no existe ningún titular, lo que provoca una gran movilidad.

En abril de 2018, de los siete funcionarios, dos estaban de baja por enfermedad. Una de las bajas estaba sin cubrir aún y la otra se cubrió un mes después del hecho que la generó (21 de noviembre 2017) por un funcionario interino, sin experiencia en la tramitación de asuntos.

Ello implica que la tramitación recae prácticamente en cinco funcionarios sobre un volumen de más de 7.000 procedimientos en trámite.

Estos son los motivos por los que existen retrasos en los procedimientos que se tramitan en ese órgano judicial, y que hacen tan dilatados los tiempos entre los distintos trámites, sobre todo, en los procedimientos de ejecución, dado que no tienen carácter preferente. Para revertir la situación hacen falta más medios personales y materiales.

Proseguía el informe indicando que en diversas ocasiones se ha interesado de la Administración autonómica que se dote de funcionarios de refuerzo y prolongación de jornada, al igual que el resto de los juzgados de primera instancia de Torrevieja, y se concedió un funcionario interino a repartir entre los tres órganos judiciales por semanas durante el año 2017, que cesó el 31 de diciembre de 2017.

Mediante Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de noventa y tres juzgados y plazas judiciales (BOE del día 16 de octubre de 2017), uno de los juzgados de instrucción de Torrevieja se transforma en juzgado de primera instancia, pero como se ha indicado, la entrada en funcionamiento del Juzgado de Primera Instancia número 4 de Torrevieja, el 1 de enero de 2018, no ha supuesto una disminución de la sobrecarga de trabajo para los juzgados de primera instancia ya existentes, a los que no se ha liberado del reparto de nuevos asuntos.

Dada la situación, el Defensor del Pueblo ha seguido actuaciones, por un lado, con el **Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana,** al que se le ha solicitado información acerca de si se ha previsto la posibilidad de aplicar el artículo 152.2.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto atribuye a las salas de gobierno de los tribunales superiores de justicia, en pleno o en comisión, que excepcionalmente de forma motivada, y cuando las necesidades del servicio así lo exigieren, ordenar que se libere del reparto de asuntos, total o parcialmente, por tiempo limitado, a un juez determinado.

Por otro lado, se ha solicitado información a la **Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas de la Generalitat Valenciana,** sobre la posibilidad de adoptar alguna medida de apoyo y refuerzo en aras de solventar la situación en la que se encuentra el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Torrevieja.

En la actualidad, estos expedientes continúan en trámite (16009270, 18002775, 18002777).

La queja por el retraso en devolver las cantidades embargadas de más en un procedimiento de ejecución de títulos judiciales del Juzgado de Primera Instancia número 13 de Madrid, dio lugar a que esta institución iniciara actuaciones con el secretario coordinador provincial de Madrid, dado que el impulso de la ejecución civil corresponde al letrado de la Administración de Justicia del órgano judicial.

En el informe recibido se comunicó que ya se había procedido a la devolución de las cantidades embargadas en exceso, acordándose por Diligencia de Ordenación de 7 de febrero de 2018, de la letrada de la Administración de Justicia del Juzgado de Primera Instancia número 13 de Madrid, la expedición de los correspondientes mandamientos de pago a los ejecutados.

El secretario coordinador provincial de Madrid envió con su informe copia de las diligencias informativas que incoó para dar respuesta a la queja, en las que se indicaba que los boletines estadísticos trimestrales de estadística judicial del juzgado de primera instancia, correspondientes al año 2017, reflejan que durante dicho año tuvieron entrada en el juzgado mencionado un total de 1.311 asuntos civiles, lo que supone un 182 % de los asuntos contenidos por el módulo orientador del Consejo General del Poder Judicial para este tipo de juzgados, que viene establecido anualmente en 720 asuntos civiles.

De oficio se iniciaron actuaciones con el Consejo General del Poder Judicial para saber si se habían adoptado o se iban a adoptar medidas para paliar la sobrecarga de trabajo que soporta el juzgado de Madrid y reducir las dilaciones en los procedimientos que se tramitan en dicho órgano judicial. Efectivamente, se informó de que el Juzgado de Primera Instancia número 13 de Madrid presentaba una carga de entrada muy elevada (186 % en 2017 y 197 % en el primer trimestre de 2018), si bien no era superior a la media de entrada de los órganos de igual clase de Madrid en el mismo período (221 % y 191 %, respectivamente). Por lo cual, el Consejo General del Poder Judicial venía informando favorablemente sobre la necesidad de creación de nuevos órganos de primera instancia en Madrid, al ser insuficientes los existentes.

Por Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de juzgados y plazas judiciales, se habían creado dos nuevos juzgados de primera instancia en Madrid, los números 102 y 103, pero en julio de 2018 estos todavía no habían entrado en funcionamiento, por lo que el Defensor del Pueblo se dirigió a la Secretaría de Estado de Justicia para saber por qué la fecha de entrada en funcionamiento de esos juzgados no había sido fijada.

En el informe de la secretaría de Estado se comunicó que, mediante la Orden JUS/1165/2018, de 7 de noviembre (BOE de 8 de noviembre de 2018), se fijaba el 1 de diciembre de 2018 como fecha de entrada en funcionamiento de seis juzgados de la Comunidad de Madrid correspondientes a la programación del año 2017 (18000503).

Las dilaciones en la jurisdicción civil en la Comunidad de Madrid no solo afectan a la capital. Por ejemplo, puede citarse la situación de un ciudadano que acudía a esta institución porque, con fecha de 17 de marzo de 2017, se presentó demanda de modificación de medidas acordadas en divorcio de mutuo acuerdo, que dio lugar a un procedimiento de familia de modificación de medidas en el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Móstoles, y manifestaba su disconformidad con las dilaciones que se estaban produciendo en dicho procedimiento, pues, con fecha 20 de septiembre de 2017, se había dictado diligencia de ordenación en la que se señalaba para la celebración de la vista el día 13 de febrero de 2019, esto es tras dos años desde la presentación de la demanda. Asimismo, indicaba su preocupación por los perjuicios que estas dilaciones podían causar a sus dos hijos de 11 y 8 años, ya que en la demanda se solicitaba su guarda y custodia compartida.

En cuanto a la posible existencia de demoras en la tramitación del procedimiento, el Consejo General del Poder Judicial consideró necesario poner de manifiesto que el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Móstoles había tenido una entrada de asuntos civiles de un 242 % del indicador en 2016, y de un 244 % en el año 2017, por lo que se trata de un órgano cuya carga de entrada duplica el indicador aprobado. El rendimiento del juzgado es también altísimo, concretamente de un 251 % en 2016 y un 287 % en 2017, por lo que está muy por encima del nivel de rendimiento aprobado. La pendencia de procedimientos declarativos es de 1.274 asuntos, superior en un 138 % a la media de la provincia y de la comunidad autónoma (534) y que casi duplica la media nacional que es de 703 asuntos. Por lo que a los procedimientos de ejecución se refiere, con 744 asuntos, supera en un 94 % a la media de la provincia y de la comunidad autónoma (382) y en un 30 % a la media nacional, que es de 573,5 asuntos.

El juzgado, según los últimos datos estadísticos consolidados, no tenía ninguna sentencia ni resolución final pendiente de dictado, por lo que en el caso de la queja, pese a la elevadísima carga de trabajo del juzgado, los proveídos se han efectuado en tiempos absolutamente razonables (en una media de nueve días), quedando acreditado que el problema del órgano en modo alguno no se encuentra en la dilación en el trámite, sino en la inexistencia de huecos en la agenda para poder señalar a tiempos más próximos.

Teniendo en cuenta la situación general del órgano judicial, la elevadísima carga de trabajo que soporta, que el índice de resolución con respecto al indicador aprobado

puede atribuirse a una actuación irregular por el juzgado, sino a causas estructurales del mismo (18002438).

Sin embargo, en ocasiones las dilaciones son responsabilidad del juez, como en la queja, recibida a través del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, referida al Juzgado de Primera Instancia número 1 de Benidorm (Alicante), en la que la compareciente exponía que, en un procedimiento ordinario de suspensión de patria potestad, el 16 junio de 2016, se celebró la vista del juicio en ese juzgado y se lamentaba de que, transcurridos más de 19 meses desde la celebración del juicio, no se hubiera dictado sentencia alguna, a pesar de las innumerables ocasiones en las que ha acudido al juzgado interesándose por ella.

El 2 de marzo de 2018, el Consejo General del Poder Judicial solicitó a la Jefatura del Servicio de Inspección información sobre el retraso en el dictado de la sentencia y en el informe elaborado en fecha 12 de marzo de 2018 se hizo constar la existencia de retraso atribuible al juez sustituto, así como que el consejo había adoptado las medidas tendentes a la declaración de su inidoneidad y cese como juez sustituto en el momento en que se constató la evolución desfavorable del seguimiento, incoado para el control de las resoluciones pendientes de dictar por dicho juez sustituto, habiendo declarado la comisión permanente, en acuerdo de 21 de febrero de 2018, su falta de idoneidad para seguir desempeñando sus funciones, así como su remoción y cese, y que debía estarse a las medidas que adoptase el titular del órgano o la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana para el dictado de las resoluciones pendientes a la mayor brevedad posible.

Los procedimientos pendientes del dictado de sentencia fueron objeto de declaración de nulidad de actuaciones, trámite previo necesario para que se pudiera asumir la celebración de nueva vista y el dictado de sentencia. En el momento en que fuera firme la declaración de nulidad, el órgano procedería a efectuar los nuevos señalamientos, previsiblemente, y teniendo en cuenta la agenda del juzgado, a partir de septiembre de 2018, para a continuación proceder al dictado de sentencia, una vez celebradas las vistas respectivas.

En consecuencia, la Jefatura del Servicio de Inspección informó de que se habían adoptado todas las medidas necesarias para acometer el dictado de las sentencias dejadas al cese del juez sustituto y podía calificarse de actualizada la situación del Juzgado de Primera Instancia número 1 de Benidorm (17015934).

Mercantiles

La compleja tramitación de los procedimientos en la jurisdicción mercantil es la causa fundamental de las dilaciones y retrasos que sufren.

En junio de 2018, un ciudadano se quejaba de que, transcurridos cinco años desde su inicio, no se había resuelto por el Juzgado de lo Mercantil número 11 de Madrid el concurso voluntario abreviado y desconocía el estado de tramitación en el que se encontraba.

El Consejo General del Poder Judicial participó que, del informe recabado por el servicio de inspección, específicamente respecto a la queja planteada, se deducía que el referido procedimiento de concurso voluntario abreviado había sido tramitado correctamente, estando tan solo pendiente la fase de liquidación. De hecho, según informaba la letrada de la Administración de Justicia del juzgado, en el momento de la emisión del informe el asunto estaría próximo a su conclusión.

Asimismo, se señalaba que no se habían producido incidencias relevantes, más allá de las propias de la complejidad de la tramitación de este tipo de procedimientos, sobre todo las que se derivan del devenir de la liquidación del concurso, cuya conclusión depende de numerosos factores, la mayoría de ellos ajenos al órgano judicial. Los plazos transcurridos para tramitar la fase común, la aprobación del expediente de regulación de empleo, el plan de liquidación y la propia sección quinta se encuentran en consonancia con los que habitualmente discurren en otros procedimientos concursales, sobre todo en órganos sobrecargados de trabajo como acontece en el órgano informado.

En el informe, además, se indicaba al quejadante que se trataba de un procedimiento de concurso normal, en el que estaba personado con procuradora, que no había presentado ningún escrito en ningún sentido y en el que tampoco se habían dictado muchas resoluciones que notificar, un procedimiento al que solo puede achacarse el tiempo invertido por la Administración concursal en liquidar los bienes del concursado que consistían principalmente en maquinaria que había sido vendida directamente por el mismo. Finalmente, se le recordaba que al estar personado en el procedimiento por medio de procurador, era a ese profesional al que le incumbía facilitar la información relativa a la tramitación del concurso, no estando obligado el órgano judicial a facilitar de oficio información de tal índole a los acreedores, no constando que hubiera habido petición expresa por su parte en tal sentido (18009677).

Una abogada compareció, en nombre de su cliente, parte en un procedimiento ordinario del Juzgado de lo Mercantil número 5 de Madrid, para exponer que en el citado procedimiento se dictó Sentencia el 14 de diciembre de 2016, contra la que se presentó recurso de apelación el 28 de diciembre de 2016.

La compareciente indicaba que, posteriormente, se habían presentado varios escritos al juzgado para que se pronunciase sobre la admisión del recurso, y manifestaba su disconformidad con que, a fecha de 7 de noviembre de 2018, transcurridos dos años desde la interposición del recurso, no se había dado contestación alguna para su tramitación, con una evidente indefensión para su representado.

El expediente está en trámite, pendiente de recibir el informe solicitado al **Consejo General del Poder Judicial** (18017580).

Penales

En un primer momento la queja formulada por dilaciones en la jurisdicción penal, que puede parecer justificada por la duración del procedimiento, se desvirtúa al recibir el informe del ministerio fiscal que acredita que la duración de la tramitación del proceso trae causa en su complejidad, sin que por ello existan dilaciones indebidas o injustificadas.

Ese caso es el de la compareciente, una de las perjudicadas en unas diligencias previas del año 2012 tramitadas en el Juzgado de Instrucción número 44 de Madrid, que exponía su disconformidad con que, a pesar del tiempo transcurrido, no hubiera finalizado el citado procedimiento judicial.

En la información remitida por la **Fiscalía General del Estado** se comunicó que las citadas diligencias previas son un procedimiento complejo, compuesto de 35 tomos, con numerosos acusados y más de mil personas afectadas de distintos lugares de España, cuyas denuncias fueron acumuladas. No obstante, se informaba que la fase de instrucción había finalizado y se había dado traslado al ministerio fiscal y a las partes personadas como perjudicadas para formular acusación (18003594).

En algunas quejas se produce la normalización del procedimiento, una vez admitida la queja y solicitado informe por el Defensor del Pueblo.

Una interesada exponía que, el día 8 de noviembre de 2016, presentó una denuncia por falso testimonio contra varias personas que mintieron, desde su punto de vista, en un juicio laboral que tuvo, correspondiendo su conocimiento al Juzgado de Instrucción número 22 de Madrid en unas diligencias previas de 2016. Se lamentaba de que, hasta el momento, el Juzgado de Instrucción número 22 no había dictado resolución alguna que le permitiera progresar de alguna manera en el procedimiento, a pesar de que se había solicitado el impulso procesal mediante escritos de 27 de noviembre de 2016, 17 de mayo, 14 de junio y 21 de noviembre de 2017 y 8 de febrero y 9 de marzo de 2018.

E

En la investigación seguida se pudo comprobar que por el juzgado, de oficio o en respuesta a los escritos de la interesada, se habían seguido actuaciones y dictado resoluciones, que incluían una requisitoria para averiguación domiciliaria del condenado a la Dirección General de la Policía y a la Dirección General de la Guardia Civil, constando una última Providencia de 23 de marzo de 2018, acordando estar a la espera de la requisitoria de localización, en respuesta a un escrito de la interesada del día anterior, el 22 de marzo (18005171).

Noticias aparecidas en diversos medios de comunicación que plantean un problema, dan lugar a que el Defensor del Pueblo inicie actuaciones de oficio. Por ejemplo, al tener conocimiento de que no se investigó el fallecimiento de una persona en el año 2016 en los calabozos de una Comisaría de Córdoba de la Policía Nacional.

En las actuaciones seguidas se pudo comprobar que por ese hecho se iniciaron unas diligencias policiales, que, remitidas a la autoridad judicial, motivaron la incoación de unas diligencias previas en el Juzgado de Instrucción número 1 de Córdoba, las cuales, según informó el ministerio fiscal, fueron archivadas por resolución judicial de 15 de junio de 2016 (18010179).

En medios de comunicación de GaliciaETBTi(a)-8JETm[(d5(a-3(i)5(ón)4(3(i)5(ó)27(Cór)-2(do)-7(ba)] TJ01

Administración de Justicia en Galicia, con el fin de conjugar debidamente el derecho a la huelga reconocido en el artículo 28.2 de la Constitución española en la forma prevista en el artículo 496.d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el mantenimiento de los servicios esenciales. Los servicios mínimos establecidos en la indicada orden fueron impugnados por la representación sindical por considerarlos excesivos, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Concretamente, en lo que se refería a los juzgados de vigilancia penitenciaria, se estableció en dicha orden como dotación mínima tres funcionarios uno por cada cuerpo de los convocados a la huelga , para garantizar los derechos de los presos, como expresamente indica la mencionada norma, e indicando que los juzgados de vigilancia penitenciaria garantizan bienes jurídicos especialmente protegidos por el ordenamiento jurídico y, esencialmente, bienes personalísimos y primarios como, entre otros, la libertad de las personas, así como en las oficinas fiscales, además del personal del servicio de guarda, otros dos funcionarios más.

El informe finalizaba indicando que no era a la Xunta de Galicia, sino a los directores funcionales de los juzgados y fiscalías, autoridades responsables de dirigir dichas oficinas, a quienes correspondía la interpretación del ordenamiento jurídico para garantizar la efectividad de los trámites sin los cuales se pondrían en peligro bienes jurídicos esenciales anteriormente indicados y, en concreto, las indicaciones oportunas para la realización de aquellas actuaciones judiciales y procesales necesarias para garantizar el concreto funcionamiento del servicio esencial de la Administración de Justicia, comprendiendo, por lo tanto, aquellas tareas vinculadas a las mismas e imprescindibles para la completa realización de los servicios (18007767).

Contencioso-Administrativas

Como se ha indicado en anteriores informes, el ciudadano no solo sufre las dilaciones que se han producido en la tramitación del procedimiento contencioso-administrativo, sino que, además, una vez que ha conseguido una sentencia a su favor, tiene que soportar que la Administración no sea diligente en abonar la cantidad a la que ha sido condenada.

Este es el caso de la queja referida a la ejecución de resoluciones adoptadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sección de Ejecuciones y Extensiones de Efectos, en una ejecución de títulos judiciales del año 2013, consecuencia de una sentencia dictada en un procedimiento ordinario. En este procedimiento, iniciado en el año 2006, la representación procesal del interesado, por medio de escrito de fecha 28 de abril de 2017, solicitó a la sala que se estimara la falta de diligencia por parte de la Administración en el cumplimiento de la sentencia, fundando dicha petición en que

constaba en autos un informe del jefe de la demarcación de carreteras de 24 de mayo de 2016, en el que se hace constar que el día 19 de mayo de 2016 se había solicitado el crédito correspondiente.

Tras las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo, la **Subdirección General de Coordinación de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento** informó que, por Oficio del 19 de septiembre de 2017, el importe que se adeudaba para el pago de la expropiación de la finca se haría con cargo al Presupuesto General del Estado para el año 2017, aprobado el 27 de junio.

El crédito para el pago se aprobó en fecha 14 de diciembre de 2017, la notificación de pago se realizó el 11 de enero de 2018 y, finalmente, la transferencia del Banco de España, a favor del interesado se efectuó con fecha de 12 de febrero, viendo el interesado que se hacía efectivo el reconocimiento de su reclamación, 12 años después de iniciado el procedimiento contencioso-administrativo (18000264).

En ocasiones, a pesar de que el compareciente fundamenta su queja en dilaciones injustificadas, se comprueba que tales no existen, como en la presentada por el retraso de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 2016 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Sevilla en un procedimiento ordinario incoado en 2012, que desestimó el recurso contencioso-administrativo contra una resolución del Servicio Andaluz de Salud. La interesada, ya que la tramitación del procedimiento ordinario había durado cuatro años, temía que el recurso de apelación se alargara en sede del Tribunal Superior de Justicia.

Ello no fue así, pues en la información recibida se participó que las actuaciones procedentes del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Sevilla fueron remitidas y registradas en la Sala de lo Contencioso-Administrativo el 20 de octubre de 2017, se formó rollo de apelación y transcurrieron solo ocho meses desde la recepción de las actuaciones hasta su señalamiento para deliberación, votación y fallo en junio de 2018. Al respecto, el Consejo General del Poder Judicial consideraba que el tiempo de respuesta de esa sala había sido prácticamente igual al tiempo medio de respuesta nacional de los órganos de la misma clase, habiendo dado el impulso de oficio procedente en una correcta tramitación, que no había sido descuidada o carente de diligencia (18005131).

Por otro lado, una ciudadana exponía que, en noviembre de 2016, se le denegó la residencia, por lo que, realizados los trámites previos oportunos, interpuso recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santa Cruz de Tenerife, que incoó el correspondiente procedimiento abreviado. Estando citada para celebración de juicio el 14 de marzo de 2018, este se suspendió para verificar si la abogada había

interpuesto el recurso en plazo. Verificado este extremo, volvió a ser citada en fecha 10 de julio de 2018, pero se lamentaba de que por providencia de esa misma fecha, debido a problemas informáticos del juzgado, se señaló el 4 de febrero de 2019 para la celebración de la vista oral.

El Consejo General del Poder Judicial consideró que, por parte del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santa Cruz de Tenerife, también en este caso se había dado una correcta tramitación a ese procedimiento abreviado, pues de las actuaciones realizadas durante el período de la queja de la interesada, del 5 de octubre de 2017, fecha de interposición de la demanda, al 24 de septiembre de 2018 fecha y notificación de la sentencia, no se podía deducir una inacción o desatención del órgano judicial (18009544).

Otro ciudadano manifestaba su disconformidad con el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de León, por la tramitación de un procedimiento ordinario del año 2015, en el que a pesar del tiempo transcurrido desde su presentación no se había dictado resolución.

b

101 % del indicador; en 2017, el 120 %, y en los seis primeros meses de 2018 el 140 % (con refuerzo). En cuanto al Juzgado de lo Social número 8 de Valencia, la carga de trabajo fue de un 138,6 % del indicador en 2015; un 130 % en 2016 y un 124 % en 2017, y la dedicación del órgano con relación al indicador fue del 111 % en 2015; del 112 % en 2016 y del 109 % en 2017. En el Juzgado de lo Social número 3 de Valladolid, la carga de trabajo alcanzó el 107 % del indicador en 2016; el 121 % en 2017 y el 134 % en los tres primeros trimestres de 2018, y la dedicación del órgano superó el correspondiente indicador en todo el período analizado, alcanzando un 160 % en 2016; un 107 % en 2017 y un 107 % en los tres primeros trimestres de 2018.

La queja referida al Juzgado de lo Social número 28 de Madrid en un procedimiento de despido de 2017, se fundamentaba en que, con fecha 23 de enero de 2018, se solicitó la ejecución del acta de conciliación y en que, después de 10 meses, a la fecha de presentar la queja septiembre de 2018 , solo se habían cobrado 67,64 euros procedentes del embargo de una cuenta bancaria a nombre de la empresa.

El **Consejo General del Poder Judicial** informó de que la ejecución de los autos no había sufrido demoras valorables, ya que se había procedido a realizar los trámites de embargo sin dilación, habiéndose obtenido, tras las correspondientes diligencias de averiguación de bienes, una pequeña cantidad, que fue entregada al demandante. El hecho de que no se hubieran encontrado bienes susceptibles de embargo había llevado, finalmente, al dictado de la insolvencia provisional de la empresa demandada, tras lo cual el ejecutante tenía abierta la vía de reclamación ante el FOGASA y para ello había solicitado el testimonio del auto de insolvencia. Toda la tramitación del asunto, desde el día 24 de enero de 2018, fecha en que se solicitó la ejecución, hasta el 4 de septiembre, fecha en que se había dictado la insolvencia de la empresa, se había llevado a cabo en un período de aproximadamente seis meses, tiempo que se consideraba razonable a la vista de los trámites necesarios (18014170).

En cuanto al Juzgado de lo Social número 8 de Valencia, el interesado exponía que el 20 de noviembre de 2017 formalizó demanda contra la empresa por acoso laboral, vejaciones y humillaciones por parte de directivos, acompañada de suspensión de empleo y sueldo. El quejadante se lamentaba de que, con fecha 17 de enero de 2018, el citado juzgado hubiera señalado el 24 de enero de 2019 para el acto de conciliación y, en su caso, la celebración del acto del juicio, lo que representa que durante más de un año iba a tener que estar soportando una situación insostenible que le suponía graves perjuicios emocionales.

La Jefatura del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial consideró que de los hechos expuestos no puede desprenderse la existencia de irregularidades en la tramitación del referido procedimiento, pues se trata de un asunto que no tiene el carácter de urgente ni preferente con arreglo a la legislación procesal

laboral y el señalamiento se ha realizado por riguroso orden de entrada, a lo que se añade que la causa del retraso en el señalamiento es de carácter estructural y se corresponde con la elevada entrada de asuntos en los últimos años (18004036).

En el caso del Juzgado de lo Social número 3 de Valladolid, el compareciente exponía que, en mayo de 2018, presentó demanda de extinción de contrato, que se tramita como un procedimiento despido/ceses en general y en el que se señaló la vista para el día 21 de septiembre de 2018. Dos días antes de la celebración del juicio, por Diligencia de Ordenación de 19 de septiembre, se le comunicó por parte del citado juzgado que, ante el cese de un juez de refuerzo, el juicio quedaba suspendido sin fecha alternativa.

El interesado, además de lamentarse de los perjuicios que le ocasionaba dicha suspensión, indicaba que otros trabajadores de la empresa, en su misma situación, presentaron demanda que recayó en otro juzgado de lo social de la misma ciudad de Valladolid y ya habían obtenido sentencia por este asunto.

El informe del Consejo General del Poder Judicial concluye que es cierto que la demora en el señalamiento del juicio excede, sin duda, las legítimas expectativas de los ciudadanos ante la justicia, pero, desgraciadamente, esta situación no puede considerarse injustificada ni arbitraria en un juzgado de lo social que presenta el volumen de trabajo y pendencia de ese juzgado, considerando también que no puede desprenderse la existencia de irregularidades en la tramitación del procedimiento, pues el retraso en la fecha del señalamiento responde al elevado volumen de entrada de asuntos y moderada pendencia que soporta el juzgado y al cese de la jueza de refuerzo a la que, inicialmente, se había asignado el asunto, que determinó la necesidad de suspender los juicios señalados para ser celebrados por ella en fechas posteriores a su cese y volverlos a señalar una vez nombrada una nueva jueza de refuerzo, lo que se llevó a efecto con prontitud. Asimismo, se informó que esa clase de procedimiento no tiene atribuido el carácter de urgente con arreglo a la legislación procesal, a pesar de lo cual el órgano había otorgado preferencia al asunto, de acuerdo con el tipo de pretensión ejercitada, razón por la que se habían señalado los actos de conciliación y juicio en una fecha bastante anterior a la que le hubiese correspondido por estricto orden de entrada y admisión a trámite de la demanda (18015475).

Por el Juzgado de lo Social número 11 de Barcelona se dictó sentencia el 16 de noviembre de 2016 en un procedimiento de despido de 2015, condenando a la parte actora al pago de una cantidad en concepto de indemnización. La demandada presentó recurso de suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y en enero de 2018, más de dos años después, acudió al Defensor del Pueblo porque no se había emitido resolución alguna.

En las actuaciones seguidas se pudo constatar que, efectivamente, el juzgado dictó sentencia el 16 de noviembre de 2016, estimando parcialmente la demanda frente a la empresa. Dicha empresa presentó un escrito el 29 de noviembre, anunciando recurso de reposición, pero para poder formularlo, al no conocer el catalán, solicitó que se tradujese la sentencia al castellano, lo que se llevó a cabo oportunamente, y el 3 de febrero de 2017 se facilitó la traducción. En esa fecha se alzó la suspensión del plazo para presentar el recurso.

Mediante diligencia de ordenación de 22 de febrero de 2017 se tuvo por formalizado, y por impugnado con la diligencia de ordenación de 6 de abril, siendo elevadas las actuaciones el 2 de mayo a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que dictó sentencia el 10 de julio de 2017, desestimando el recurso, que en el día de emitir su informe el Consejo General del Poder Judicial era firme y se encontraba en trámite de ejecución.

La Jefatura del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial estimó que no se había incurrido en demora al tramitar el recurso de reposición concernido, pues la única dilación, respecto de la media de tiempo que transcurre en los restantes recursos de suplicación del juzgado afectado, había tenido lugar por la necesidad de enviar la sentencia al servicio de traducciones dependiente del **Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña** (18000077).

En la jurisdicción social también hay situaciones en las que las dilaciones no se pueden atribuir al órgano judicial, como la queja en la que la compareciente exponía que, el 4 de diciembre de 2017, el Juzgado de lo Social número 1 de Ciutadella de Menorca (Illes Balears) dictó sentencia en un procedimiento de seguridad social, estimando parcialmente su demanda sobre la incapacidad permanente, con derecho a percibir una indemnización.

En enero de 2018, la interesada solicitó al citado juzgado que se le concediera un anticipo a cuenta del importe de la indemnización, asumiendo la obligación de reintegro si procediera. El 29 de enero de 2018, mediante auto y decreto del citado juzgado se despachó la ejecución provisional y se requirió, a través de la **Abogacía del Estado,** que por medio del correspondiente organismo gestor se consignara en la cuenta de depósitos y consignaciones la cantidad solicitada.

Al haber transcurrido sobradamente el plazo otorgado, el juzgado recordó a la Abogacía del Estado en tres ocasiones el urgente cumplimiento de lo requerido, lo que dio lugar a que la interesada presentara la queja disconforme con que el Estado no cumpliera con los citados requerimientos judiciales.

Una vez iniciadas las correspondientes actuaciones con la **Dirección del Servicio Jurídico del Estado,** la interesada remitió escrito al Defensor del Pueblo,

comunicando que había recibido en su cuenta corriente el ingreso de la cantidad acordada, de lo que se informó a la Abogacía del Estado, dando por finalizado el expediente (18005897).

Causas

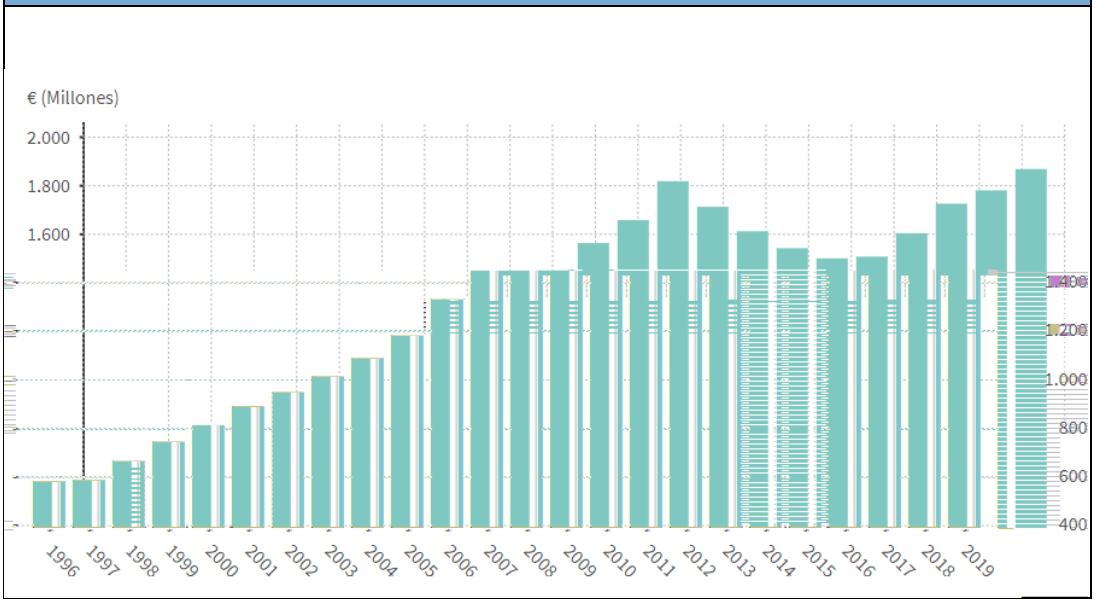
Se ha conmemorado en 2018 el cuadragésimo aniversario de la Constitución y, con ella, del reconocimiento de derechos fundamentales relacionados con la justicia. El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1) y el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 24.2), entre otros derechos fundamentales de naturaleza procesal, son logros de la Constitución. Que los ciudadanos acudan masivamente a la Justicia, es algo que no había sucedido, en tan alto grado, anteriormente. Precisamente la división de poderes, atribuyendo al Poder Judicial, en exclusiva, la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, es una característica esencial de un Estado social y democrático de derecho. Es enormemente positivo que los ciudadanos confíen en los jueces y ejerciten acciones, incluso masivamente, ante ellos. Sin embargo, los desajustes entre la «demanda» de justicia y la «oferta» que los poderes públicos ofrecen de ella causan una profunda insatisfacción en la ciudadanía.

Es cierto que, objetivamente, muchos procesos duran demasiado, y la insatisfacción ciudadana llega al Defensor del Pueblo a través de muchas quejas. Este tipo de quejas han sido una constante en la historia institucional del Defensor del Pueblo, desde 1983 hasta la actualidad. Los esfuerzos de todos los gobiernos democráticos desde entonces, incluyendo numerosas reformas procesales, han aliviado pero no solucionado el problema de las demoras.

Una de las características de la Constitución es que, si bien atribuye con carácter exclusivo la potestad jurisdiccional a juzgados y tribunales (artículo 117.3), reparte otras competencias relacionadas con la justicia entre diferentes instituciones. La más importante, sin duda, el Consejo General del Poder Judicial, su órgano de gobierno (artículo 122.2). Desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo, con la acuñación del concepto de «administración de la Administración de Justicia», quedó zanjada la cuestión en sentido afirmativo de si las comunidades autónomas podían asumir o no competencias sobre determinados medios personales (personal auxiliar) y sobre los medios materiales (edificios, sistemas informáticos...) al servicio de la Administración de Justicia. Así pues, el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas, así como las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos en las correspondientes leyes de presupuestos, han de tomar las medidas necesarias para que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no se vea vulnerado por insuficiencia de medios.

La evolución presupuestaria en materia de justicia ofrece datos relevantes sobre el esfuerzo de las políticas públicas en este campo. Han de tenerse en cuenta los Presupuestos Generales del Estado, los Presupuestos de las comunidades autónomas con competencias de justicia y el Presupuesto del Consejo General del Poder Judicial. Este último es una cifra muy pequeña, considerando el conjunto. Pueden observarse con claridad los efectos negativos de la última crisis económica en los Presupuestos Generales del Estado a partir de 2011. En el caso de las comunidades autónomas, la incidencia de la crisis en los presupuestos de justicia ha sido desigual.

Gasto presupuestario en Justicia.
Presupuestos Generales del Estado)



Fuente: MINHAFP, www.epdata.es

Presupuestos iniciales de los servicios públicos básicos de Justicia de las comunidades autónomas. Datos consolidados.

Unidades: Miles de euros								
	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Andalucía	525.134.671,0	492.796,2	471.136,7	478.651,5	498.307,5	499.620,5	495.715,4	462.145,0
Aragón	74.326.380,9	71.578,4	72.288,1	73.926,5	78.793,9	70.300,5	68.772,8	65.554,0
Asturias (Principado de)	55.565.414,0	53.649,6	52.108,4	51.441,5	51.441,5	61.666,8	61.666,8	73.051,7
Comunitat Valenciana	280.924.000,0	264.124,4	241.235,1	236.264,6	249.159,9	255.360,5	283.691,6	291.715,2
Canarias	142.977.810,0	132.626,6	132.452,5	134.049,7	146.983,6	165.762,2	129.388,4	151.735,6
Cantabria	30.063.498,0	29.211,4	28.563,9	28.417,6	28.298,1	31.644,9	32.748,4	33.535,1
[redacted]	162.616,0	45,7	140,7	110,3	136,4	177,1	770,7	851,8
							610,7	679,3

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Andalucía	460.667,0	446.463,0	412.496,2	391.882,9	335.691,0	290.758,9	260.769,7	236.832,1
Aragón	61.782,7	53.722,9	2.184,2	2.067,0	1.983,2			
Asturias (Principado de)	34.217,2	24.766,5	24.107,0	8.576,9	6.683,4	5.925,2		
Comunitat Valenciana	295.383,8	287.038,2	211.129,5	179.327,6	161.844,3	143.598,3	127.881,7	117.990,8
Canarias	158.060,0	163.344,8	151.201,7	131.615,7	116.629,3	93.522,5	70.507,7	64.950,7
Cantabria	33.240,0	29.240,3	625,9	900,7	573,8			
Castilla y León	856,7	499,3	327,7	614,6	1.198,9			
Castilla-La Mancha	327,5	2.094,9	219,7	142,1				
Cataluña	599.555,0	573.044,2	510.378,6	459.868,8	598.078,5	526.082,7	479.112,2	441.637,1
Extremadura								
Galicia	105.132,3	99.167,4	94.622,0	87.909,7	82.189,8	78.555,3	76.491,7	74.599,0
Balears (Illes)	268,2	196,6	100,0	100,0	6.671,1			
Madrid (Comunidad de)	405.335,9	469.772,3	369.547,1	323.020,1	316.159,6	255.939,3	108.745,2	1.460,2
Murcia (Región de)								
Navarra (Comunidad Foral de)	33.139,2	29.814,8	26.360,3	24.376,6	23.291,5	22.894,2	17.903,1	17.122,3
País Vasco	174.828,0	161.894,0	136.972,0	126.013,6	108.404,6	97.824,8	97.824,8	91.017,6
Rioja (La)								
ESPAÑA	2.362.793,3	2.341.059,1	1.940.271,8	1.736.416,2	1.759.399,1	1.515.101,2	1.239.236,0	1.045.609,6

del Poder Judicial: web del Consejo General del Poder Judicial. Elaboración por la Sección de Estadística Judicial basándose en los portales de presupuestos de las administraciones y Comisión Nacional de Estadística Judicial.

El Defensor del Pueblo ha constatado, en no pocas ocasiones, que las demoras se deben a problemas estructurales del órgano judicial, sin que exista una responsabilidad del titular o del personal del juzgado. No debe olvidarse, por otra parte, que el incumplimiento de los plazos procesales llamados impropios (los que tiene el órgano conforme a las leyes procesales) no dejan de ser una «anormalidad». En este sentido, el recordado magistrado Tomás y Valiente, en su voto particular a la STC 5/1985, de 23 de enero, afirmó que «

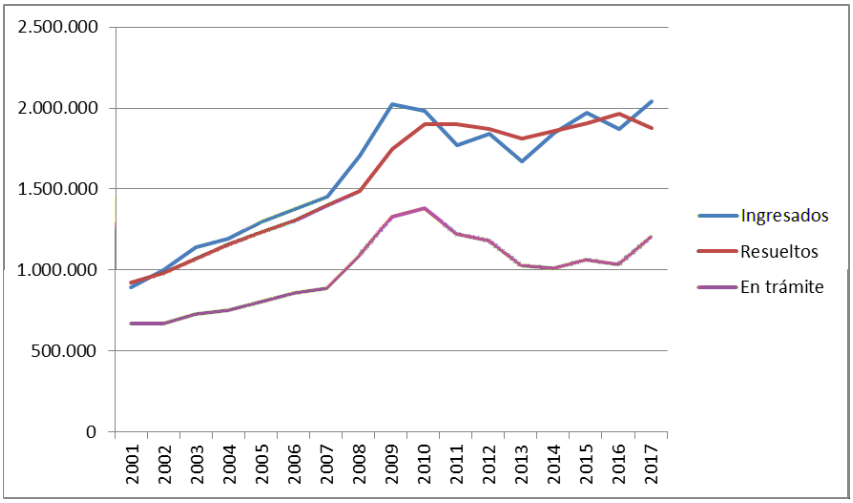
, pues lo normal es lo ajustado a la norma y no lo contrario a ella, aunque s
hubiere que tomar como regla para medir el respeto o la violación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas ese mismo derecho anormal, pero general, ello equivaldría a dejar vacío de contenido esencial el derecho fundamental». Puede decirse que los plazos procesales impropios no son realistas, pero al generar expectativas de cumplimiento, se produce insatisfacción ciudadana.

La excesiva judicialización de la vida cotidiana causa también de los retrasos viene motivada, en gran medida, por el escaso arraigo en la sociedad española de «la cultura del acuerdo». A pesar de que han sido numerosos los intentos de implantación de proyectos de mediación, conciliación y arbitraje, el desconocimiento ciudadano de estos instrumentos jurídicos es un hecho.

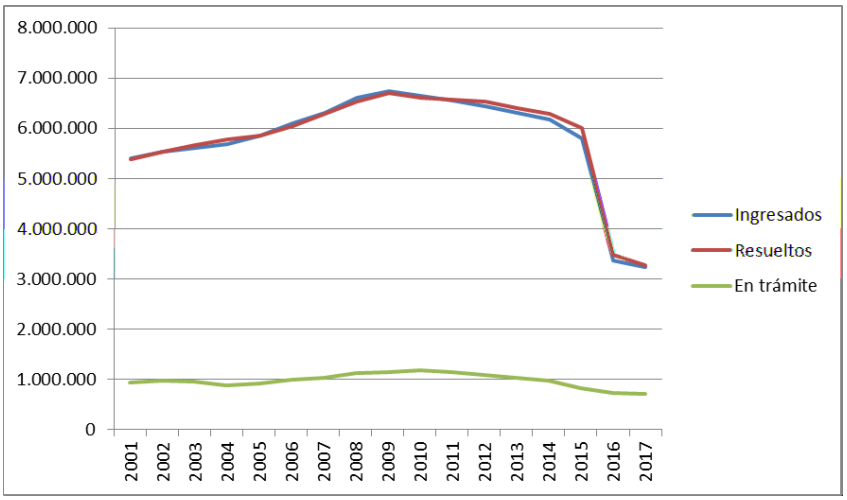
No hay ninguna razón objetiva para que las vías de resolución extrajudicial de conflictos, que tan arraigadas están en otros países, como el Reino Unido, no puedan funcionar en España. Sin embargo, hasta el momento, el legislador y los poderes públicos, los jueces, fiscales, abogados y, en definitiva, todos los operadores jurídicos, han fracasado en el intento de concienciar a la ciudadanía de que los acuerdos extrajudiciales pueden ser tan válidos, eficaces y justos como una resolución judicial. Ni tan siquiera el hecho de que puede ser más rápida la resolución del conflicto ha convencido a los ciudadanos para que acudan a la vía extrajudicial: se continúa en la idea de que los pleitos «aunque sean interminables, acaban siendo más justos».

La excesiva recurrencia al litigio por parte de la ciudadanía se pone de manifiesto en los datos que ofrece el Servicio de Estadística Judicial del Consejo General del Poder Judicial:

Jurisdicción civil



Jurisdicción penal



Jurisdicción contencioso-

Pese a la tendencia a la baja en los órdenes contencioso-administrativo y social (la reducción en el orden penal se explica más bien por la no obligatoriedad de remisión de las denuncias penales al juzgado en algunos casos a partir de 2015), es innegable la actual ausencia de cultura de negociación en la resolución de conflictos. Pero una sociedad madura democráticamente debe caminar, necesariamente, en esa dirección.

Por otra parte, la causa de la exorbitante pendencia que ha presentado la jurisdicción contencioso-administrativa durante muchos años aunque ahora la tendencia sea a la baja no puede atribuirse exclusivamente a una desaforada litigiosidad por parte de la ciudadanía, sino que obedece también a las disfunciones que conlleva la mala praxis administrativa.

Se han detectado casos en que la Administración utiliza, de forma abusiva, resoluciones idénticas, con ausencia de la oportuna motivación del caso concreto que, inevitablemente, fuerzan al administrado a plantear el correspondiente recurso contencioso-administrativo. En otros supuestos, se ha constatado la extralimitación en la utilización indiscriminada de la figura del silencio administrativo, que también obliga, en muchas ocasiones, al ciudadano a judicializar el problema que le afecta. Resulta asombroso que una Administración demandada pueda tardar incluso años en el trámite de remisión del expediente administrativo al órgano judicial competente para que este pueda empezar a valorar el caso planteado. En otros casos, se ha constatado como la propia Administración retarda conscientemente la ejecución de resoluciones judiciales adversas a sus intereses.

Todas estas prácticas irregulares son inadmisibles y deben, no solo ser erradicadas, sino sancionadas con dureza, respondiendo el funcionario o persona al servicio de las administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de dichos asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes, tan pronto se detecten este tipo de actuaciones.

Las administraciones deben servir con objetividad y eficacia al interés general, ajustar su actuación a un riguroso sometimiento a la ley y a la norma habilitante de su actuación, y asumir su cuota de responsabilidad en la excesiva carga de trabajo que recae en los juzgados y tribunales contencioso-administrativos.

Asimismo, la informatización de los sistemas de gestión de los asuntos judiciales, que aporta ventajas incuestionables para la agilización de la tramitación de los procedimientos, también permite detectar con facilidad la causa y/o persona responsable del retraso, lo que implica que, además de restablecer rápidamente si es posible la normal tramitación del procedimiento, se puede individualizar la responsabilidad de quien no ha actuado con la diligencia debida y no ha cumplido con las funciones que le habían sido encomendadas.

La tardanza injustificada en la tramitación de los procesos judiciales supone un preocupante debilitamiento de la confianza ciudadana en la Justicia. Además, un sistema judicial eficiente es un motor de desarrollo económico. Pero lo más importante es que la adecuada temporalidad en la resolución y ejecución judicial es un presupuesto básico para alcanzar la justicia en su dimensión material.

Finalmente, no es ocioso recordar que el establecimiento por parte del Consejo General del Poder Judicial de unos estándares o módulos de resolución de asuntos obliga a los jueces y magistrados a un elevado ritmo de resolución que burocratiza su función. Aunque la finalidad principal de dicha medida sea disminuir la elevada litigiosidad, a largo plazo supone, irremediablemente, el deterioro de la calidad de las resoluciones judiciales (el uso y abuso de la herramienta informática del «copia y pega», tan extendida en todas las profesiones, puede distorsionar el análisis individualizado y riguroso de la problemática objeto de litigio, que exigen las resoluciones judiciales). Parece evidente que el hecho de optar por un modelo de «juez de cantidad» tiene consecuencias: por una parte, contribuye a la reducción de la pendencia; por otra, puede mermar la calidad de las resoluciones.

Algunas orientaciones para abordar el problema

El problema de los retrasos o dilaciones debe ser abordado a través de medidas complementarias de diversa índole. No se trata de que no haya sido afrontado por los sucesivos gobiernos, con mayor o menor acierto, sino de que el resultado no ha sido satisfactorio. El Defensor del Pueblo quiere, una vez más, alertar del problema y exponer algunas orientaciones para darle respuesta. Corresponde, en todo caso, a los poderes públicos ofrecer las soluciones técnicas concretas en cada uno de los órdenes jurisdiccionales y territorios afectados.

La litigiosidad puede prevenirse de diversas formas. El éxito en esta tarea redundaría en una reducción de la carga de trabajo de los tribunales y en una mejora de la rapidez en la respuesta cuando los ciudadanos han de acudir a ellos. En este orden de ideas, la claridad y buena técnica en la elaboración de las normas, el fomento de los medios alternativos de solución de conflictos y el correcto funcionamiento de las administraciones reducirían la litigiosidad.

Sobre este último aspecto, la buena praxis administrativa (tarea central en la labor fiscalizadora del Defensor del Pueblo es, precisamente, detectar casos de mala praxis) es fundamental para prevenir la judicialización de los conflictos. Por eso, es tarea de todas las administraciones públicas el perfeccionamiento de su actividad, coadyuvando con ello a la rapidez de la justicia cuando la Administración haya de ser demandada.

El proceso judicial es solo uno de los medios de solución de conflictos jurídicos. Parece utópico plantear un verdadero cambio de mentalidad que considere a otros sistemas de resolución extrajudicial (autocompositivos o heterocompositivos) como preferibles por el ciudadano y sus abogados al proceso judicial. Lo que sí debe exigirse es que se fomenten desde los poderes públicos, que se regulen adecuadamente, que sean verdaderamente eficaces como alternativas. El fracaso, por ejemplo, de la mediación que se estableció en su día para abordar el problema de las cláusulas suelo debe servir de aprendizaje sobre cómo regular estos medios de resolución de controversias jurídicas.

Un mecanismo de resolución de controversias alternativo a los juzgados es el arbitraje. La Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, fue reformada por la Ley 11/2011, de 20 de mayo, pasando a denominarse Ley de Arbitraje y de regulación del arbitraje institucional en la Administración General del Estado. Entre las ventajas que ofrece el arbitraje se pueden destacar: la rapidez del procedimiento, la especialidad del árbitro, la flexibilidad e inmediatez, la confidencialidad, el que el laudo arbitral se equipara a la sentencia judicial y es de obligado cumplimiento; y que, además, se conoce el coste del procedimiento desde su inicio. Ahora bien, solo son susceptibles de arbitraje aquellas materias de libre disposición conforme a derecho.

Por otra parte, la mediación en conflictos de familia puede ser un instrumento muy eficaz para evitar el agravamiento de la situación y suavizar las tensiones existentes. La judicialización de los conflictos familiares conlleva, en muchas ocasiones, un binomio de las figuras de «perdedor/ganador» que es letal para la estabilidad del núcleo familiar, sobre todo cuando la situación afecta a hijos e hijas menores de edad: frecuentemente, la demanda se plantea entre las partes como una declaración de guerra.

La mediación familiar intrajudicial se incorporó al ordenamiento español a través de la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio. Por su parte, la actual Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, así como el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la mencionada Ley 5/2012, de 6 de julio, no han cubierto las expectativas planteadas inicialmente.

Las ventajas que, para las partes, presenta el proceso de mediación intraprocesal son indudables como reiteradamente ha sostenido el Defensor del Pueblo en sus informes anuales y entre ellas se pueden destacar: la agilización del procedimiento; la disminución de los costes del proceso; los acuerdos alcanzados se ajustan mejor a las necesidades de la unidad familiar y favorecen la posibilidad de una custodia compartida de los hijos o el establecimiento de un régimen de visitas amplio para el progenitor no custodio. Sin perjuicio de la importancia de todas esas ventajas, quizás la más

trascendental sea la de evitar el alto coste emocional que supone un proceso matrimonial contencioso.

El Defensor del Pueblo considera que, sin perjuicio del trabajo hecho hasta el momento, se debe seguir avanzando en la potenciación de la mediación familiar extraprocesal, previa al inicio de la vía judicial. Además, la mediación, el arbitraje y la conciliación podrían desempeñar un papel relevante, como tales instrumentos de resolución extrajudicial de conflictos, en un ámbito mucho más amplio, como en materia de sucesiones, de impago de hipotecas, de propiedad horizontal, conflictos por derechos reales, etcétera.

El Consejo General del Poder Judicial ha informado reiteradamente al Defensor del Pueblo, en el marco de las quejas que esta institución recibe, sobre problemas estructurales en numerosos órganos jurisdiccionales: elevadas cargas de trabajo, insuficiencia de plantillas, propuestas de creación de órganos no atendidas, etcétera. Parece necesario reconsiderar la planta y demarcación judicial para atender a las nuevas necesidades, estableciendo las prioridades oportunas en una programación plurianual de creación de órganos. Sin perjuicio del respeto al principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5 de la Constitución), el establecimiento de alguna modalidad de «justicia de proximidad» para asuntos de menor importancia al modo de la antigua justicia de distrito, pero en un marco plenamente constitucional contribuiría a la necesaria agilización.

Muchas veces, los retrasos se deben a bajas en la plantilla por enfermedad, traslados, etcétera. Recientemente, el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia (enero de 2019) han firmado un protocolo que determina el procedimiento para aprobar las medidas de refuerzo que no pueden considerarse estructurales. El consejo deberá comunicar cada mes al Ministerio de Justicia la relación de medidas de refuerzo que tiene previsto autorizar (detallando cuál es el plan de actuación, la situación del órgano judicial, la razón que ha provocado el retraso, el volumen de trabajo y el número de asuntos pendientes). Por su parte, y también con periodicidad mensual, el Ministerio de Justicia tendrá que validar esas medidas y solo podrá oponerse en caso de insuficiencia económica. El Defensor del Pueblo valora positivamente este tipo de protocolos y considera que podrían extenderse también a las comunidades autónomas que gestionan personal al servicio de la Administración de Justicia.

La Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia de 2002 preveía la elaboración por el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial de un «programa de previsiones con la duración debida de los distintos procedimientos en todos los órdenes jurisdiccionales, al cual se dará una amplia difusión pública» (punto 19). El cumplimiento de esta previsión permitiría objetivar aún más el concepto de «dilación indebida» y ofrecer expectativas a los ciudadanos que se decidan a litigar.

Cuando el Estado ha de satisfacer la responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de la Justicia (artículo 121 de la Constitución), el procedimiento para hacerlo constituye, como se ha apuntado, un gran problema, con la intervención del Ministerio de Justicia, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado y, eventualmente, un nuevo proceso contencioso-administrativo. La Carta de Derechos antes citada indica en el punto 18 que las reclamaciones indemnizatorias «se tratarán con preferencia y celeridad». Es necesaria una radical simplificación del procedimiento

LA VIVIENDA PROTEGIDA Y EL ALQUILER SOCIAL EN ESPAÑA

1. El derecho a la vivienda

La posibilidad de acceder a una vivienda digna es una necesidad humana fundamental (Naciones Unidas, 2015).

Este derecho ha sido reconocido por múltiples ordenamientos, entre ellos, está el de España. El artículo 47 de la Constitución española de 1978 establece que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

El ejercicio de este derecho está condicionado por las circunstancias que se dan en cada momento y en cada nación. Existen factores limitativos a los que hay que enfrentarse, en la sociedad y también en destacados sectores económicos. La vivienda y el urbanismo, se encuentran entre los que, bien pudieran decirse que «están construidos por lo público». Es decir, se encuentran altísimamente regulados.

En ellos, además, actúan propietarios de viviendas, inquilinos, propietarios de suelo, la industria inmobiliaria y los poderes públicos. Entre unos y otros, entre grupos desiguales y diferentes, con frecuencia se desencadenan batallas, cuya finalidad es determinar qué es lo que se construye, dónde se construye y cómo se resuelve la contradicción entre la actividad económica y la necesidad social.

Los mercados inmobiliarios son campos de poder que están plagados de decisiones políticas de arriba abajo.

En el mundo de las democracias avanzadas, la gran crisis financiera la Gran Recesión ha modificado el marco en el que operan los sistemas nacionales de vivienda.

En el período previo al estallido de la crisis financiera (antes de 2008), los gobiernos dejaron que el mercado desempeñara un papel activo en la solución de los problemas de la vivienda.

La mayor disponibilidad de créditos hipotecarios, junto con la mejoría de sus condiciones básicas (tipo de interés, plazo y relación préstamo/valor), impulsaron una mayor presencia de la vivienda en propiedad como forma de tenencia, una presencia ya instaurada en el período anterior a 1978.

La llegada de la crisis puso de manifiesto que la generalización del acceso a través de esta forma de tenencia, la vivienda en propiedad, resultaba problemática.

Además, los impagos de los préstamos por los compradores de esas viviendas iban a plantear serios problemas, entre otros, a las entidades de crédito.

Caminando en esa dirección, la denominada vivienda social pasó a jugar un papel menos destacado en los sistemas nacionales de vivienda.

Para Naciones Unidas, «la vivienda social es la parte del sistema de vivienda diseñada para atender a las necesidades en esta materia de aquellos hogares que no pueden acceder a ella en las condiciones del mercado». Algo parecida es la definición que en España han establecido Montserrat Pareja y María Teresa Sánchez Martínez: «la vivienda social es aquella que se asigna según necesidades sociales, en lugar de hacerlo según los criterios del mercado».

2. Los contornos del problema

Si hubiera que pedirle al Instituto Nacional de Estadística (INE) que nos informara sobre la utilización que los hogares españoles hacen del dinero que tienen, obtendríamos una respuesta rápida y precisa.

En la Encuesta de Presupuestos Familiares correspondiente a 2017, se muestra que la partida que soporta el mayor gasto de los hogares es la de la vivienda junto a otras vinculadas a ella (agua, electricidad, gas y otros combustibles).

En 2017, la media nacional del gasto en vivienda se elevó a 8.774 euros, un 30,1 % del total. La distribución de ese gasto está muy relacionada con la capacidad económica de esos hogares.

El 20 % de los hogares con menor gasto destina a la vivienda y a sus servicios colaterales el 39,6 %, mientras que el 20 % de los hogares con mayor gasto tan solo dedica a esa finalidad el 25,8 %.

Ahora bien, el gasto en vivienda puede mirarse desde otros enfoques y analizarse en distintos momentos. El esfuerzo es uno de ellos.

De hecho, el precio medio de la vivienda en relación con la renta bruta disponible de los hogares ha pasado de 6,5 años en 2015 a 7,2 años en el primer trimestre de 2018. La accesibilidad a la compra de viviendas se ha endurecido.

Una primera constatación se ha de realizar: el esfuerzo económico necesario para acceder a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, en España es excesivo.

Semejante evolución justifica que se haya recurrido a la vivienda pública para reducir la magnitud del esfuerzo. Carme Trilla y Jordi Bosch han sostenido que la vivienda de protección oficial (VPO) casi ha desaparecido del sistema de vivienda

español, por lo que poco es lo que ha podido humanizarse esta relación. Sobre esta cuestión se insistirá más adelante, aunque actualmente su papel ha quedado reducido a una tarea cada vez más testimonial.

Hace 15 años se construían 10 veces más VPO que hoy. Tan brusca reducción lleva a añadir que se necesita perentoriamente un cambio profundo en la política de vivienda.

Dando un paso más, puede sostenerse que a la política de vivienda se le exige una multiplicidad de funciones, compatibles entre sí. De ello se hablará a lo largo de este texto. No obstante, es preciso identificar algunos destinatarios.

La política de vivienda ha de actuar con la finalidad de favorecer a las familias que dedican al gasto en la vivienda el 40 % de sus ingresos. Ha de afrontar los problemas de alojamientos de la población inmigrante. También tiene que definir entre sus preferencias las de aquellos que registran bajos niveles de renta o las de las familias monoparentales. Lo mismo ha de hacer con los jóvenes, que atrapados en la casa familiar, quieren emanciparse. Por último, no ha de olvidar a los desahuciados y a aquellos que carecen de hogar.

3. Los rasgos básicos de la situación de la vivienda

En este apartado se expondrá la evolución seguida en el mercado de la vivienda, a partir de los recientes análisis efectuados por el Banco de España.

Después de una profunda corrección llevada a cabo durante la crisis, desde comienzos de 2014, se viene produciendo la mejora cíclica de este sector, cuyos factores básicos se irán relatando.

Las transacciones de viviendas están reflejando la tendencia al alza que el sector viene experimentando en los últimos cinco años. En concreto, en 2018 se habrían registrado algo más de 550.000 compraventas de viviendas. Siendo una cifra destacada, supone un nivel muy inferior al alcanzado en el período de expansión inmobiliaria anterior a la crisis. El promedio habido entre 2004-2007 ascendió a 885.000.

Los precios de la vivienda, en términos acumulados, han registrado un avance cercano al 27 %, entre el comienzo de 2014 y finales del 2018. En España la vivienda en propiedad es cara.

La obra nueva residencial también refleja la mejora aludida. Si bien, el nivel de iniciación de viviendas sigue siendo reducido en términos históricos.

Durante la actual fase de recuperación las compraventas han estado sostenidas principalmente por el segmento de la vivienda usada, mientras que las de la vivienda nueva muestran una trayectoria de ligero descenso.

Los niveles de demanda nueva vienen superando a los de nueva oferta de forma continuada, lo que supuso una lenta absorción del volumen de viviendas sin vender.

Uno de los factores que ha apoyado la recuperación del mercado de la vivienda ha sido la mejora de las condiciones de financiación.

La Encuesta sobre Préstamos Bancarios (EPB) concreta la existencia de una reducción de los márgenes aplicados en los préstamos ordinarios. En cambio, los márgenes de las operaciones de mayor riesgo habrían aumentado.

Analizados los datos españoles en perspectiva internacional, la población española que vive en viviendas de alquiler es baja, de las más bajas de Europa, aunque actualmente se está produciendo un repunte de cierta intensidad.

La exposición de motivos del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, así lo expone:

> «Si se analiza la evolución del alquiler en España de los últimos años, se observa que ha pasado de representar el régimen de tenencia del 20,3 % de la población en el año 2011, al 22,9 % en el año 2017, según los últimos datos de Eurostat, lo que supone un incremento del 12,8 % y puede representar alrededor de 700.000 viviendas más en alquiler en este período. Esta tendencia contrasta con la mayor estabilidad de la media de la Unión Europea, en la que el alquiler ha aumentado ligeramente del 29,6 % en 2011 al 30,0 % en 2017».

Hay un elemento más que ha de ser tenido en cuenta. Los precios de los alquileres son altos, en relación con la renta disponible de los hogares, hasta el punto de que hoy absorben más sueldo que nunca.

«El precio de los alquileres se ha incrementado en los últimos tres años en más de un 15 % y, en algunas localizaciones, el incremento duplica el registrado en el conjunto de España (exposición de motivos del citado real-decreto)».

Siendo esto así ha llegado el momento de que se identifique a los segmentos de la población que vienen empujando hacia arriba a este mercado: los jóvenes entre 16 y 29 años, seguidos de aquellos otros que tienen entre 30 y 44 años.

El Banco de España en el Boletín Económico 2/2019 incorpora un estudio titulado «Evolución reciente del mercado de la vivienda en España» en el que apunta los factores por los que se avanza hacia un país con más inquilinos y menos propietarios.

Pero hace algo más, advierte que el acceso a la vivienda de los jóvenes se complica por la precariedad laboral.

Es más, destaca «el impacto que la recesión ha tenido sobre las condiciones del mercado laboral, en especial de los jóvenes». Repasa la caída de ingresos que han sufrido los jóvenes entre 2008 y 2016 (un 15 % para personas de 20 a 24 años y un 9 % para los que están entre 25 y 29 años), la elevada tasa de paro juvenil (que llegó al 42,4 % en 2013), la alta incidencia del paro de larga duración (52,1 % en 2014) y la temporalidad (del 57,4 % en 2017).

Este informe señala también que todos esos indicadores, especialmente los vinculados al paro, ya eran mejores en 2018 aunque la tasa de temporalidad apenas bajó hasta un 56,3 % . Además, menciona la influencia que ha podido tener la supresión de las ayudas fiscales a la compra de vivienda (Pana Alves y Alberto Urtasun).

A la vista de todos estos rasgos, se deduce que el acceso a la vivienda, en particular, a la de alquiler, aquí, en España, sigue siendo difícil.

4. La vivienda protegida como parte sustancial de la oferta

En Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, el acceso a la vivienda se facilitó a la gente común, a las familias de renta baja o a grupos vulnerables, mediante la aplicación exhaustiva de diferentes modalidades de viviendas sociales.

Fue un período durante el cual el reconocimiento de la vivienda como derecho social se apoyó en las altas tasas de viviendas de titularidad pública. De esta manera se fomentaron ciudades más habitables, en las que los barrios de viviendas, en propiedad pública, concentraban la mayor parte del crecimiento residencial (David Madden y Peter Marcuse).

Ahora bien, en la actualidad, si en Europa se procede a comparar el mercado de vivienda de entonces con el de ahora, la situación ha cambiado, ya que paulatinamente se viene registrando el avance de otras tendencias:

- Aumenta la vivienda en propiedad a la vez que se observa una caída de la vivienda en alquiler.

- Cambia la titularidad de la vivienda en alquiler, puesto que además de los mercados de alquiler social, existen los mercados de alquiler privado, que han adquirido una importancia creciente.

- Por eso en alguna medida puede sostenerse que el sector del alquiler privado (de vivienda libre) ha surgido como una alternativa a la vivienda en propiedad.

- Se da un aumento relativo del precio del alquiler a largo plazo, debido a los incrementos de los costes de los servicios de vivienda, a las mejoras de la calidad o a las reformas normativas.

- Los instrumentos en los que se concretan las ayudas al acceso a la vivienda han dejado de ser universalistas para orientarse hacia programas específicos de colectivos prioritarios: jóvenes, familias de rentas bajas o inmigrantes.

En España las cosas caminaron en otra dirección, ya que se encontraba instaurada desde tiempo atrás la política de acceso a la propiedad de las viviendas para una amplia capa de la población, sin que se recurriera a la existencia de un sector de viviendas sociales.

Además, aparecen tres singularidades que merecen ser recordadas:

- El sector inmobiliario ha venido teniendo una gran importancia en el crecimiento total de la economía.

- Durante bastantes años el estado de bienestar español fue poco ambicioso en todas las políticas públicas, incluidas las de la vivienda.

- El alquiler privado tropezó con una política de congelación entre 1946 y 1985 mediante la que se protegió al inquilino de las subidas de la renta.

Por tanto, una de las diferencias más importantes, entre España y los otros países europeos, es el punto de partida. Los países europeos han estado durante años alimentando su sistema de vivienda a través de medidas habitacionales protectoras. Fueron creando un *stock* de viviendas que podía ser usado, de modo selectivo, en situaciones de difícil acceso (Montserrat Pareja).

Mientras que España caminó en otra dirección. No apostó por los parques de alquiler social para cubrir las demandas de vivienda más urgentes, ni siquiera apostó por fomentar un mercado amplio de alquiler privado que posibilitara una mayor libertad de elección.

En nuestro caso, se recurrió a la vivienda protegida (VPO), que fue el instrumento de política de vivienda de mayor alcance habido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Dentro de las viviendas protegidas existió un fuerte componente de viviendas destinadas a amplios estratos de clases medias, aunque también se construyó un componente más social, las viviendas protegidas, promovidas directamente por las administraciones públicas. La vivienda protegida en alquiler solo apareció al final del siglo pasado, y con bastante menos alcance que la VPO en propiedad.

Julio Rodríguez López, que conoce bien el sector, ha sostenido siempre que la VPO sirvió, de hecho, para permitir el acceso a la vivienda a amplios segmentos de

hogares con rentas medias y medias-altas, dejando de lado a los hogares más necesitados que dependían estrechamente de la construcción de viviendas de promoción pública (VPP).

Estas ideas se encuentran en el trabajo efectuado por ese autor bajo el título *El derecho a una vivienda digna,* editado por la Universidad de Alcalá y por el Defensor del Pueblo.

La vivienda protegida de compraventa se vio impulsada mediante un completo sistema de ayudas a su construcción (a la piedra) y también con ayudas directas (a las personas), es decir, a los adquirientes. Entre estos apoyos destacaba el muy favorable tratamiento fiscal, a través de reducciones en la base imponible de los intereses y de la amortización del préstamo hipotecario en la cuota. Se aumentaba de esta manera la renta disponible de aquellos contribuyentes que se embarcaban en la adquisición de una vivienda (Montserrat Pareja y Mª Teresa Sánchez Martínez).

El apoyo tributario duró muchos años y la deducción por inversión en vivienda habitual fue suprimida, por última vez, a partir del 1 de enero de 2013.

Según los datos del Colegio de Arquitectos y del Ministerio de Fomento, entre los años 1952 y 2016, se construyeron más de 6,8 millones de viviendas protegidas, en algunas de sus diferentes modalidades. Esto significa que un 26,6 % del total de las viviendas, en España, han sido construidas con apoyo público.

Existieron diferentes presentaciones: las viviendas subvencionadas, sociales, de renta limitada, protección oficial, protección pública, de precio tasado y también otras denominadas concertadas. La VPO podría ser destinada a «uso propio, arrendamiento, venta al contado o con precio aplazado, acceso diferido a la propiedad o cesión de ella».

En un primer momento, toda la sociedad española podría comprar o alquilar una VPO. Más adelante será cuando se introduzcan criterios que toman en consideración los máximos de renta de los hogares.

La VPO fue un amortiguador social, un instrumento regulador del mercado y corrector de sus deficiencias: incidirá conscientemente en la redistribución de la renta y también en la cobertura de su actividad cíclica.

A las grandes oscilaciones habidas en la reciente crisis le han prestado una especial atención, Carme Trilla y Jordi Bosch, dos profundos conocedores de la situación de la vivienda en España, quienes señalaron que «el abandono absoluto de la política de vivienda, a partir del año 2011, ha conducido a resultados inéditos, en nuestro país, que consisten en que la protección oficial ha dejado de ser factor contracíclico», ya que su evolución ha seguido una tendencia bajista similar y continuada, tanto en la vivienda libre

como en la vivienda oficial. Por eso, resulta de interés acercarse al desenvolvimiento de la vivienda protegida.

En los años de la Gran Recesión, las opciones conservadoras dirigen esta política a través de un intenso proceso «procíclico» que, por si fuera poco, estuvo acompañado de la pérdida de su eficiencia social. Es decir, la vivienda oficial dejo de ejercer el papel regulador del precio del mercado libre que conseguía cuando las tasas de protección eran elevadas.

Sendos argumentos se encuentran recogidos en el estudio titulado *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo* (Fundación Iniciativas para la paz y Fundación Alternativas).

Es útil explicitar una reflexión. Lo habitual era, en España y fuera de ella, que en las fases expansivas la política de viviendas se minimizara, se escondiera, olvidando los otros objetivos a los que se aludió anteriormente.

Solo resurge la política de vivienda cuando el sector de la construcción empieza a mostrar situaciones de flaqueza (Carme Trilla, «El Péndulo de la vivienda», *El País*).

Estos argumentos es conveniente verlos con datos.

Durante el período de 2004-2009, el número de las viviendas protegidas que se terminaban estuvieron entre 50.000 y 70.000 unidades anuales. Equivocadamente, a partir de 2011, en este tipo de vivienda se produjo un cambio de orientación que fue aún más destacado desde 2013, fecha en que las viviendas protegidas no solo se deslizaron a la baja, sino que se hizo cuanto se pudo para que se desplomaran espectacularmente.

Los fotogramas de este proceso han sido recientemente descritos por Lluís Pellicer: «La urgencia de miles de familias que se quedaron sin trabajo o incluso perdieron la casa no se tradujo en un incremento del parque de VPO. En anteriores crisis, los gobiernos habían desplegado planes de vivienda protegida, que servían para paliar las situaciones de emergencia y actuaban como amortiguador para las inmobiliarias La construcción de vivienda social cae *El País*)».

El número de calificaciones definitivas, según se ve en la tabla, discurrió por la siguiente secuencia:

Año	Número de calificaciones definitivas
2012	53.332
2013	17.059

llegado al fondo del pozo, pese a que han aparecido nuevas situaciones que requieren el replanteamiento global.

5. La vivienda en alquiler. Hacia el alquiler social

En el apartado anterior se ha puesto de manifiesto que en el sistema de vivienda español, su acceso se ha producido primordialmente a través de la tenencia en propiedad. Un proceso que años atrás fue muy intenso y que como contrapartida originó la escasez de la vivienda en alquiler.

El avance, que como se ha señalado, se refleja en ellas, se efectúa a costa de una arraigada creencia: «alquilar era algo parecido a tirar el dinero». Hoy cada vez hay menos gente que piensa así y son más los que se decantan por arrendar.

Si somos un país de propietarios, ¿por qué cada vez más gente alquila? Por necesidad. Lo justifica la situación económica, la inestabilidad laboral, los bajos sueldos o la imposibilidad de acceder a la financiación.

El alquiler ha dejado de ser el gran olvidado. Muchos fondos e inversores extranjeros han visto en él una oportunidad para posicionarse en este sector. En 2018 se invirtieron en España, según una consultora del sector, 4.270 millones de euros en el ámbito residencial de alquiler, lo que pone de manifiesto el interés por este tipo de activos, en un momento en que los precios de los alquileres en determinadas ciudades se encuentran disparados.

Ahora bien, las familias, a la hora de querer tener una vivienda, se enfrentan a un dilema muy importante. Decidirse a comprar una vivienda en propiedad no resulta sencillo, puesto que el ahorro que se necesita para ello no les resulta factible para muchas de ellas.

Si, como se ha dicho, se parte de unos precios elevados de las viviendas en propiedad, la salida más factible, sobre todo para los asalariados, es la de alquilar en lugar de comprar. Por eso, para muchos hogares españoles, el alquilar no es una opción, es la única vía posible para acceder a una casa. Es una verdadera necesidad.

A partir del segundo semestre de 2017 se ha producido un rápido crecimiento del alquiler en algunas grandes ciudades españolas. Cómo discurrió ese proceso, no fue suficientemente conocido.

La razón de semejante desconocimiento se encuentra en la baja calidad de las estadísticas que sobre alquileres hay en España. De hecho, la información disponible sobre esta cuestión «es muy escasa y muy deficiente, proviene generalmente, de

portales inmobiliarios y, por tanto, no refleja los precios de mercado, sino los precios solicitados por los propietarios» (José García Montalvo).

De lo expresado se deduce que es urgente la producción de una serie estadística oficial de rentas de alquiler para evitar, de esta manera, los errores que hasta ahora se han cometido.

A partir de esta dinámica, el dibujo se mueve un poco, abriendo paso a distintas alternativas. «El problema del alquiler solo tiene una solución de fondo: hay que aumentar la oferta y al mismo ritmo que el crecimiento demográfico. En manos de las autoridades esta garantizar pisos asequibles» (Andreu Mas-Colell).

Apoyado en ese planteamiento, es preciso dar un paso más: la subida experimentada por el precio de los alquileres ha hecho que este tipo de vivienda sea inaccesible para muchas personas, y desde luego para los jóvenes, quienes ya no pueden ni comprar, ni alquilar vivienda. En el apartado 3 se han proporcionado datos sobre esta cuestión.

De hecho, hay muchas familias asfixiadas que carecen de la posibilidad de acceder a una vivienda pública, a una vivienda financiada por una hipoteca o a una vivienda en alquiler dado el carácter abusivo de su precio. A estas personas, ¿qué alternativa les queda?

Sus bajos salarios, la precariedad laboral y los altos alquileres, les están dejando fuera de estos mercados. «El fuerte encarecimiento de estas rentas les está expulsando y, lo que es más importante, ya son muchos los que vuelven a pensar, al igual que sus padres, que alquilar es tirar el dinero» (Sandra López Letón).

Se ha cerrado el círculo.

Lo que sucede es que España es uno de los países con un mayor déficit de viviendas para ciertos colectivos: los jóvenes, los que perciben rentas bajas, las mujeres que padecen violencia de género o los inmigrantes. Para ellos, hasta ahora, la capacidad de las políticas públicas queda en entredicho (Montserrat Pareja).

Una conclusión debería extraerse. Las políticas públicas han de orientarse a hacer más soportable el coste de acceso a la vivienda, avanzando en un proceso de reducción de las desigualdades sociales. Los esfuerzos que deberían desarrollarse, han de centrarse en tres ámbitos: mayor provisión de vivienda pública y social; el aumento de las transferencias a las familias para hacer frente al pago de la vivienda, incluyendo también desgravaciones en la obtención de los suministros de estas (energía eléctrica, gas, etc.); y, por último, controles de precios por medio de políticas urbanísticas.

Un dato adicional debe ser tenido en cuenta: la perspectiva organizativa. La oferta de viviendas en alquiler sigue dominada por pequeños propietarios locales. Hay más de 2,3 millones de españoles que declaran el cobro de rentas por alquiler inmobiliario.

Los grandes tenedores de viviendas no representan más del 5 % del mercado.

El mercado de alquiler camina a través de una dinámica de la que difícilmente saldrá, está pasando a ser, progresivamente una actividad más profesional.

Una última novedad ha de tenerse muy en cuenta. La aparición en escena de un creciente alquiler turístico ha venido a distorsionar al tradicional mercado inmobiliario de alquiler residencial.

Llegado aquí, habría que aproximarse a este fenómeno que es bastante complejo. Su impacto no se limita al mercado inmobiliario, sino que es igualmente visible la alteración que produce en el tejido social de las ciudades. Se expulsa a los habitantes tradicionales del centro, que son sustituidos por una población caracterizada por una gran rotación.

Este fenómeno da origen a la gentrificación llevada a cabo por sociedades de inversión, que al comprar edificios enteros, adquieren todas las viviendas que pueden y desplazan a los inquilinos con menos ingresos. Ese lanzamiento de los hogares tradicionales les permite duplicar o triplicar los alquileres.

6. El gasto público en vivienda

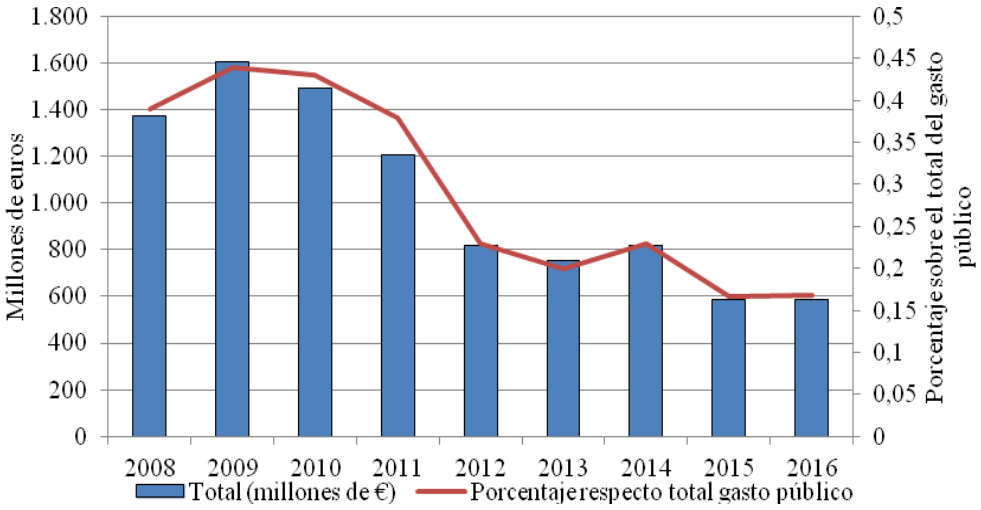
Una de las principales causas del hundimiento de la vivienda protegida fue la escasa dotación presupuestaria con la que estuvieron dotados los planes de vivienda.

Las medidas de austeridad adoptadas a partir de 2010 provocaron una notoria falta de respuesta a la demanda de vivienda social que venía planteándose desde tiempos anteriores a los del estallido de la crisis.

Como puede verse en el siguiente gráfico, durante el período 2009-2016 el gasto público del Gobierno central, en materia de acceso a la vivienda y fomento de la edificación, disminuyó alrededor de un 65 % en términos corrientes, lo que equivalió a una merma desde el 0,3 % PIB (2009) al 0,15 % del PIB en 2016.

La debilidad del sistema de ayudas tanto al pago de la vivienda en propiedad como el correspondiente apoyo a los hogares, determinaron un peso notablemente inferior al existente en la UE a 27. Eurostat proporciona como media de esta zona el 0,6 %, cuantía que además se alcanzó de manera persistente a lo largo del período comprendido entre 2006 y 2014.

Gasto público (2008-2016)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

7. El perfil del demandante

Las posibilidades que tienen ante sí los diferentes grupos a la hora de acceder a una vivienda se ven a continuación:

Un primer grupo reducido y poderoso lo forman quienes adquieren una vivienda como inversión, desplazando hacia este activo los ahorros que mantenían en otros. Este tipo de inversores son españoles y también extranjeros, europeos e iberoamericanos.

El segundo grupo lo integran quienes tienen una renta suficiente para que las entidades financieras les proporcionen el correspondiente crédito hipotecario.

El tercer grupo, que aparece con la crisis, es a la vez heterogéneo y numeroso. Está integrado por múltiples colectivos:

- las familias con menores a cargo o con personas con discapacidad;
- las mujeres víctimas de la violencia de género;

- las mujeres solas con cargas familiares;
- las familias constituidas por personas que están en desempleo o que perciben una baja retribución;
- los jóvenes que no han podido alcanzar la emancipación residencial;
- los llamados trabajadores de la pobreza, aquellas personas que con el salario que perciben no llegan a final de mes.

Este tercer grupo aglutina a un conglomerado de ciudadanos desprotegidos que, a la hora de ser demandantes de viviendas, aparecen en pésimas condiciones socioeconómicas.

Al que hay que unirle aquellas otras personas que en otro momento vivieron una situación normalizada, pero a las que el proceso de empobrecimiento originado por la crisis, les ha llevado a zonas de exclusión social y que en el límite de sus desgracias han visto como su vivienda fue objeto de un dramático desahucio.

Esas personas han padecido «la desgracia social» de perder sus viviendas, por no poder hacer frente a la cuota hipotecaria o a su renta (Carme Trilla y Andreu Mas-Colell). Sufren una experiencia traumática puesto que se ven obligados a reconstruir de nuevo sus relaciones sociales en circunstancias difíciles.

Un cuarto grupo de demandantes ha hecho acto de presencia: los inmigrantes. Después de unos años consecutivos durante los cuales había cada vez menos nacimientos y más fallecimientos los inmigrantes vuelven a España, necesitando viviendas (Sandra López Letón).

Las opciones que se les presentan resultan ser similares a las que tienen los ciudadanos españoles. Comprar una vivienda les resulta complicado, por lo que el alquiler, en principio, pasa a ser la fórmula más adecuada. La flexibilidad que hay tras él les proporciona una oportunidad más favorable que la compra.

El ritmo de la llegada de población extranjera se reduce entre 2010 y 2017. A partir de esta fecha es cuando aparece de nuevo este demandante que podría tensionar un mercado con poca oferta, por lo que la pulsación al alza de sus precios resulta evidente.

La opción de los inmigrantes por el alquiler es, posiblemente, la más viable de todas las que pueden formularse, aunque esto no significa que estos nuevos demandantes renuncien a comprar viviendas. Cuando mejora su situación económica, algunos se atreven a dar el salto a la compra. De hecho, en 2018, el 12,6 % de las compras de vivienda en España, ha sido realizado por extranjeros, con casi 65.500 operaciones según datos del Colegio de Registradores.

Por último, la situación de insuficiencia de oferta se ha visto agravada en determinados territorios, especialmente en la Comunidad de Madrid, por operaciones de venta masiva de viviendas públicas en alquiler a inversores privados. Actuando así se generaron consecuencias muy perjudiciales a los inquilinos que las ocupaban, que han tenido que acudir a los tribunales en defensa de sus derechos pidiendo pronunciamientos judiciales de anulación de estas operaciones de venta.

Hecho este recorrido, se puede sostener que, hoy en día, la demanda de viviendas públicas no ha dejado de crecer y que las administraciones se ven desbordadas por el aumento de peticiones. Se pueden ver dos ejemplos de lo dicho.

Hace doce años, en febrero de 2007, el Ayuntamiento de Madrid aprobó una iniciativa en la que ofertaba adjudicar 803 viviendas, de las cuales 611 en régimen de venta y 192 para alquiler, a las que concurrieron 21.314 personas.

El pasado día 25 de enero se dio a conocer una información similar que decía que el ayuntamiento sacaba a adjudicación en la capital 288 viviendas en alquiler social y que los demandantes que se habían presentado a este concurso superaban los 30.000.

En Cataluña, en los últimos ocho años, se ha duplicado el número de familias que integran la lista de espera de pisos públicos. En 2011, los solicitantes de viviendas protegidas eran 61.721, en el pasado ejercicio esa cifra subió a 125.265.

La espera será larga, ya que el aumento de las solicitudes está bastante alejado de la producción de este tipo de viviendas.

Este no es el único caso en el que se da este desequilibrio. Hoy, en España, hay menos oferta pública de este tipo de vivienda que la existente, años atrás. El parque público de viviendas VPO y alquiler social ha sufrido una drástica reducción.

Ante semejante desequilibrio, para encarar adecuadamente estos problemas, se requiere necesariamente una intervención pública en el mercado, por medio de los distintos instrumentos que tienen a su disposición los diferentes poderes públicos.

8. Enfoques recientes

El Gobierno anunció que pondría en marcha una serie de medidas para que creciera la oferta de pisos en alquiler, que estos dejaran de escalar sus precios y poder facilitar el acceso a la vivienda a jóvenes y a familias de rentas bajas.

Esta propuesta incluía un plan para que se construyeran 20.000 viviendas, destinadas al alquiler, a precios limitados, en ciudades donde se hubieran disparado. Además, pretende ampliar la duración de los contratos de alquiler de tres a cinco años,

limitar a un máximo de dos meses las fianzas y estimular con incentivos fiscales la oferta de vivienda en alquiler para que de esta forma se logre la moderación de las rentas.

Para alcanzar esos objetivos, apuesta por modificar la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), la Ley de la Propiedad Horizontal (LPH), la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL) y, por último, la Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD).

Igualmente, dentro de esta política deberá aumentar los presupuestos, elevar la coordinación con los servicios sociales en el caso de los desalojos en situaciones de precariedad, una mayor seguridad y certidumbre al inquilino.

Esta batería de propuestas no fue la única. A ella ha de agregarse el control de los precios del alquiler por razones de equidad. Limitar la cuantía de los incrementos ha venido siendo una demanda consistente y reiterada de los movimientos, en bastantes ciudades del mundo, a favor de la vivienda, a lo largo del siglo XX. Esta posición también se ha formulado en España.

La renovación de las rentas de los alquileres en ningún caso podrá estar por encima de la variación del IPC. Se establecerá un sistema estatal de índices de referencia que se utilizará para hacer un seguimiento del mercado, que se actualizara anualmente.

Todas estas medidas están destinadas a favorecer a los grupos sociales más vulnerables. El instrumento normativo al que se recurrió fue la remisión al Congreso de un decreto-ley. En un primer momento, el Congreso de los Diputados no convalidó el decreto-ley en el que se pretendía introducir estas modificaciones. Ha habido que efectuar unos cambios en su contenido y remitir un segundo decreto-ley que fue aprobado en la Diputación Permanente del Congreso.

Si hubiera que sintetizar lo que ha ocurrido, se podría decir que, desde que estalló la crisis financiera (2007-2008), se ha vivido un período de retroceso en política de vivienda que ha conducido a España a estar entre los países europeos con menor nivel de protección social en un bien tan esencial como este. Este período ha durado hasta finales del 2018.

El ajuste entre oferta y demanda en el mercado de vivienda de alquiler podría haber sido suavizado a través de la vivienda pública de alquiler.

Durante décadas, se prefirió proceder a vender viviendas en propiedad en lugar de apostar por el alquiler social.

Tanto es así que hoy se carece de un parque de vivienda social en alquiler. Los datos que se manejan fijan su cuantía en unas modestas 275.000 viviendas, el 1,5 % del total de viviendas existentes en España.

Las casi siete millones de VPO construidas en más de medio siglo, no se han transformado en viviendas sociales, lo han hecho en viviendas libres.

José García Montalvo ha manifestado que en algunas cuestiones se deberían mantener los criterios actuales:

- las nuevas viviendas que pretende construir el Ministerio de Fomento deberían ser todas de alquiler social;
- las administraciones deberían promover la movilización del suelo público a través de actuaciones público-privadas;
- las licencias urbanísticas deberían agilizarse;
- cuando hay un problema de oferta de vivienda de alquiler, las políticas públicas deben incentivar la oferta y no desalentarla.

Julio Rodríguez López vienen desgranando, desde hacer algún tiempo atrás, algunos temas de reforma en relación con las viviendas de protección oficial:

- los adquirientes de estas viviendas no debían superar unos determinados ingresos;
- las viviendas habrían de destinarse a residencia habitual;
- el precio de venta no debería superar un determinado nivel;
- los abusos de la discrecionalidad en las autorizaciones de descalificación deberían corregirse;
- cuando hay un problema de oferta de vivienda de alquiler, las políticas públicas deben incentivar la oferta y la demanda.

Deberíamos insistir en que para superar el bache que se ha experimentado será necesario efectuar todo un giro en la política de vivienda. El contenido de este cambio estará plagado de una serie dilatada de modificaciones normativas. A ellas habrá que añadir más dinero público, destinado, entre otras aplicaciones, a la vivienda de alquiler social.

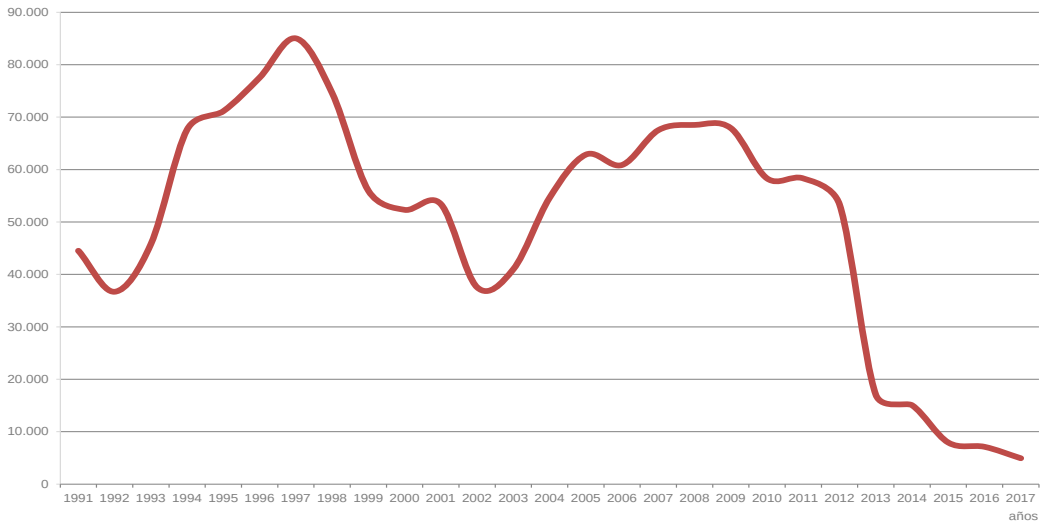
Cabe esperar que, el conjunto de medidas que se van a introducir en el ordenamiento español cristalicen definitivamente con rapidez y consenso , ya que así se ayudará a las familias con pocos recursos, a los jóvenes y a los inmigrantes, para que unos y otros así puedan acceder a una vivienda digna en los términos que nuestra Constitución establece.

Vivienda protegida Número de calificaciones definitivas Planes estatales y planes autonómicos (1991-2017)	
1991	44.514
1992	36.695
1993	45.795
1994	67.639
1995	71.141
1996	77.544
1997	85.028
1998	74.597
1999	55.972
2000	52.318
2001	53.413
2002	37.544
2003	40.994
2004	54.630
2005	62.850
2006	60.878
2007	67.514
2008	68.514
2009	67.904
2010	58.311

Vivienda protegida Número de calificaciones definitivas Planes estatales y planes autonómicos (1991-2017)	
2011	58.308
2012	53.332
2013	17.059
2014	15.046
2015	7.931
2016	7.118
2017	4.938
2018	5.167

Fuente: Ministerio de Fomento

Vivienda protegida. Número de calificaciones definitivas
Planes estatales y planes autonómicos (1991-2017)



Fuente: Ministerio de Fomento

Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas (2000-2013)

Fuente: Ministerio de Fomento

Como se ha dicho, las autoridades científicas no dejan de alertar sobre la importancia de esta cuestión. En noviembre de 2017, un grupo de quince mil científicos de ciento ochenta y cuatro países publicaron en la revista *BioScience* la «Advertencia de los científicos del mundo a la Humanidad: segundo aviso», en el que alertaban de la necesidad de actuar de forma inmediata para salvaguardar la biosfera, ante hechos como el calentamiento global o el aumento de emisiones de gases de efecto invernadero.

También objeto de atención en la Conferencia Mundial sobre el Clima, celebrada en Paris en el año 2015, en la cual los gobiernos acordaron, entre otras cosas, el objetivo a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C sobre los niveles preindustriales, y limitar el aumento a 1,5 °C, lo que reducirá considerablemente los riesgos y el impacto del cambio climático. En esa misma cumbre se encargó al Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas (conocido por las siglas en ingles IPPC) el informe titulado *Calentamiento global de 1.5 °C,* un informe especial sobre los impactos del calentamiento global de 1.5 °C sobre los niveles preindustriales y las vías de emisión de gases de efecto invernadero a nivel mundial, en el contexto del fortalecimiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos para erradicar la pobreza. La reciente Conferencia Mundial del Clima celebrada en Katowice (Polonia), en diciembre de 2018, ha vuelto a poner sobre la mesa la acuciante necesidad de actuar en relación con el cambio climático y el calentamiento global de nuestro planeta, en consonancia con las conclusiones del mencionado informe.

En el contexto europeo, se ha demostrado que la contaminación del aire reduce la esperanza media de vida de dos a veinticuatro meses, dependiendo de los niveles de contaminación.

De acuerdo con el último informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente sobre Calidad del Aire en Europa, el impacto en la salud atribuible a la exposición a la contaminación atmosférica indica que las concentraciones de partículas PM2,5 en el año 2015, último sobre el que se tienen datos, fueron responsables de 422.000 muertes prematuras en toda Europa, de las cuales 391.000 ocurrieron en la Europa de los 28. Las exposiciones a NO2 (dióxido de nitrógeno) y O3 (ozono troposférico) causaron 76.000 y 16.400 muertes prematuras en ese mismo territorio, respectivamente. En el caso de España, las cifras son de 27.900 muertes prematuras por PM2,5, 8.900 por NO2 y 1.800 por O3.

Las autoridades comunitarias han tomado cartas en el asunto. Nueve países miembros de la Unión Europea han sido demandados por la Comisión ante el Tribunal de Justicia de la UE por incumplimiento de la normativa sobre calidad del aire. España ha

conseguido eludir la demanda gracias a la presentación del Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019.

En el caso concreto de España, de acuerdo con el Informe sobre *Evaluación de la Calidad del Aire en España en el año 2017,* presentado por el Ministerio para la Transición Ecológica recientemente, se ha incrementado el número de zonas de calidad del aire que superan los valores legislados para NO2 y PM10 respecto del año anterior. Este mismo informe contiene un apartado final sobre la incidencia de la calidad del aire en la salud, en el cual se indica que se espera tener en ediciones futuras de este documento datos concretos para la población del Estado español. Esta institución considera esta cuestión de gran importancia, por lo que a lo largo del año 2019 se iniciará una actuación de oficio sobre calidad del aire y salud, con las administraciones implicadas.

Hay que recordar que los españoles son la población más preocupada por el calentamiento global de todo el mundo, según se desprende de la última encuesta de Ipsos Global Advisor, llevada a cabo en 28 países del mundo, con motivo de la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente, el 5 de junio.

Así, casi uno de cada dos españoles (45 %) señala el calentamiento global como el mayor problema medioambiental a nivel mundial, dato que sitúa a los españoles en la primera posición del ranking mundial, seguidos por franceses (40 %), peruanos (39 %), canadienses (37 %) y chilenos (37 %), y por encima de otras poblaciones europeas como alemanes (36 ón etices (239

Las actuaciones llevadas a cabo permiten poner de manifiesto una serie de cuestiones sobre esta materia que es importante resaltar, y de las que se da cuenta a continuación, exponiendo casos concretos, para concluir formulando unas reflexiones generales.

Regulación

Aunque es la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera del año 2007 la norma fundamental sobre esta cuestión, esta es una norma general, que debe completarse con multitud de normas sobre contaminación atmosférica, específicas según se trate de una u otra actividad. En este sentido, las referencias a la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, sobre los distintos tipos de actividades industriales, o sobre los distintos tipos de transporte, ya sea por carretera, ferroviario, aéreo o marítimo, por poner solo unos ejemplos, son obligadas. La legislación atmosférica no es un corpus sistemático y completo que se desarrolla en función de la normativa comunitaria. En opinión de esta institución, esta circunstancia es un obstáculo para combatir adecuadamente la contaminación a escala regional y local, atendiendo a las circunstancias y problemas específicos de cada Administración, ya que esta dispersión provoca múltiples problemas competenciales, como más adelante se verá.

Otro aspecto importante que hay que poner de manifiesto es el retraso en la implantación de instrumentos de control respecto de las actividades potencialmente contaminadoras. Así, la Ley de Calidad del Aire no establecía un plazo para que las instalaciones existentes a su entrada en vigor dispusieran de la autorización de emisiones a la atmósfera, dejando a las comunidades autónomas que lo establecieran como consideraran oportuno. Sin embargo, no será hasta la aprobación del Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación, cuando se establezca un plazo concreto para todo el territorio nacional, que se fija en cuatro años a partir de la entrada en vigor de dicho real decreto, como máximo. Este plazo terminó en enero de 2015. Sin embargo, a fecha de hoy, cuatro años después, muchas actividades que en principio deberían contar con la autorización correspondiente de emisiones a la atmósfera, carecen de ella.

En este sentido, se han emitido las consideraciones que se exponen a continuación, en el marco de una queja de oficio por esta cuestión, iniciada con la Comunidad de Madrid. Sin perjuicio de que no es posible afirmar que se trate de una situación generalizada en todas las comunidades autónomas, se considera procedente incluirlas, ya que muestran varios aspectos importantes respecto del tema que nos ocupa.

1ª. Existe un grave retraso en el cumplimiento de la Ley 34/2007 de calidad del aire y de protección de la atmósfera en la Comunidad de Madrid, en relación con la autorización de emisiones de la que deben disponer las instalaciones potencialmente contaminadoras. Ese retraso se debe en gran parte a que la Administración no ha puesto en marcha los todos los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para que estas instalaciones se adapten a las previsiones legales, incluido el dotar de los medios personales y materiales precisos a los órganos responsables de la tramitación de los procedimientos.

2ª. El número de instalaciones en funcionamiento que carecen de autorización de emisiones a la atmósfera, 151, es considerablemente alto teniendo en cuenta que la obligación de los titulares de contar con dicha autorización se estableció en 2007 y, por tanto, pudieron presentar su solicitud de autorización desde esa fecha. La Comunidad de Madrid no estableció un plazo máximo para que las instalaciones se adaptaran a la normativa y fue, de nuevo, una norma estatal la que estableció un plazo máximo de adaptación que finalizó en 2015. Han transcurrido tres años sin que la situación se haya regularizado aún.

3ª. El hecho de que existan instalaciones en funcionamiento sin autorización no supone, por sí solo, que emitan por encima de lo que le corresponde, pero la Administración no ha remitido información que permita concluir que todas las instalaciones que carecen de autorización desarrollan su actividad de forma compatible con la protección del medio ambiente, 4(r)-3(a)-491(de)-767(es)nv57(o)-81(c

si la Administración no dicta resolución, la solicitud debe entenderse desestimada (artículo 13.2).

No pasan inadvertidos los perjuicios que para la actividad económica podrían derivarse de una aplicación estricta de las previsiones legales en materia de protección de la atmósfera, por ejemplo, ordenando la suspensión de la actividad de las instalaciones que funcionan sin autorización. Pero debe destacarse que este conflicto no se habría planteado si la Administración hubiera actuado con mayor diligencia desde la aprobación de la Ley 34/2007. Ha sido la falta de iniciativa y de actividad de la Administración la que obliga ahora a «tener que elegir» entre no perjudicar la actividad económica o proteger adecuadamente el medio ambiente y la salud de los ciudadanos con los niveles que exigen las leyes.

La ausencia de autorización dificulta también que la Administración ponga en marcha los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico para exigir a los titulares el cumplimiento forzoso de sus obligaciones. La Consejería de Medio Ambiente tampoco ha informado sobre la posible aplicación de medidas provisionales a los titulares de las instalaciones cuyas autorizaciones se encuentran en trámite que fueran precisas para reducir la contaminación.

Al hilo de estas consideraciones, llama la atención el hecho de que no todas las comunidades autónomas han aprobado instrumentos para luchar contra la contaminaci planes , programas directrices , a pesar de que se trata de una obligación legal. Es imprescindible contar con instrumentos planificadores, ya que la contaminación atmosférica es una cuestión transversal que exige la adopción de medidas en múltiples campos de la actividad humana, la intervención de múltiples actores y, lo que resulta imprescindible, una coordinación eficaz que permita a las diferentes administraciones, en distintos niveles, adoptar las medas que resulten necesarias.

También es necesario poner de manifiesto un cierto desconocimiento existente sobre la naturaleza de los planes de calidad del aire, que en algunas ocasiones son calificados, incluso por las propias administraciones autoras del plan, como instrumentos meramente indicativos sin carácter vinculante, cuando la propia legislación de calidad del aire establece claramente la obligatoriedad de su contenido. Esta circunstancia ha tenido que ser puesta de manifiesto por esta institución en alguna ocasión, y muestra no solo la falta de conocimiento, sino lo que aún es más grave, la escasa voluntad de la Administración de hacer cumplir los condicionantes del plan, ejerciendo la potestad sancionadora si es preciso.

Delimitación de competencias

En muchas ocasiones puede existir cierta ambigüedad a la hora de atribuir las competencias entre las autoridades ambientales y las centradas en materia de industria. Así, en una queja tramitada a instancias de la defensora del pueblo europeo, relativa a la aplicación en España del Reglamento 1005/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, y del Reglamento 517/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los gases fluorados de efecto invernadero y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 842/2006. En el caso de España, las medidas de ejecución de ambos reglamentos se contemplan en el Real Decreto 115/2017, de 17 de febrero, por el que se regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan y por el que se establecen los requisitos técnicos para las instalaciones que desarrollen actividades que emitan gases fluorados.

Todo ello se contempla en parte en la legislación sobre industria y en parte en la legislación sobre medio ambiente. Por eso el régimen sancionador al que se refiere el Real Decreto 115/2017 se contiene en la Ley de Industria y en la legislación ambiental (la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación).

Además de lo anterior, también son de aplicación, en lo que se refiere al ámbito industrial, determinados reglamentos de seguridad industrial, y el reglamento de emisiones industriales en lo que atañe al medio ambiente.

Hay que decir que en este juego de competencias industria/medio ambiente, es el aspecto ambiental el que prima, como lo demuestra el hecho de que la habilitación competencial esgrimida por el Estado, respecto al Real Decreto 115/2017, es el artículo 149.1.23 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la normativa básica en materia de medio ambiente.

También parece demostrarlo el hecho de que en la reunión de seguimiento del Real Decreto 115/2017 se acordara por el Estado y las comunidades autónomas que serían las consejerías competentes en materia de medio ambiente quienes asumirían el control de las obligaciones que dimanan de esta legislación. Aunque el mero hecho de que esta cuestión se plantease ya indica cierta ambigüedad.

El modelo autonómico español implica que cada comunidad autónoma lo pueda contemplar de forma distinta. Así, aunque en líneas generales las competencias se reparten entre los órganos competentes en materia de industria y de medio ambiente, en algunas comunidades también tienen competencias las autoridades sanitarias y

educativas. Además hay que resaltar el hecho de que en algunas comunidades autónomas las competencias en materia de emisiones industriales a la atmósfera se ejercen por los órganos competentes en materia de industria y en otras por los competentes en materia de medio ambiente. Circunstancia esta que tiene sus consecuencias, por cuanto que, así como todas las comunidades autónomas disponen de planes de inspección ambientales, no todas disponen de planes de inspección industrial o instrumentos parecidos. Esto no significa que no se lleve a cabo una actividad inspectora, pero desde luego no se realiza con la sistematicidad con la que se llevan a cabo en el caso de los controles ambientales.

También hay que incidir en el hecho de que en la mayoría de los planes de inspección ambiental no se hace una referencia expresa al Real Decreto 115/2017, lo que no significa que no se lleven a cabo los controles preceptivos. Hay que resaltar que, en algunos casos, los planes de inspección ambientales lo son de las industrias IPPC, esto es, aquellas que cuentan con autorización ambiental integrada, y no del resto. Lo cual significa que las inspecciones de aquellas industrias que cuentan con autorización de emisiones a la atmósfera, pero no necesitan autorización ambiental integrada, se llevan a cabo de forma diferenciada.

Resumiendo, el control establecido en la legislación se ejerce respecto de lo siguiente:

1. Las instalaciones con actividades potencialmente contaminadoras que lleven a cabo las actividades relacionadas en el anexo VIII del Real Decreto:

    - Procesos industriales sin combustión: halocarburos y hexafluoruro de azufre

    - Tratamiento y eliminación de residuos: incineración de residuos

    - Otros tratamientos de residuos: valorización no energética

2. Los distribuidores de gases fluorados y de equipos y productos

3. El personal que realice actividades de instalación, mantenimiento, manipulación o desmontaje

4. Empresas comercializadoras, instaladoras y mantenedoras de equipos

5. Centros formativos y evaluadores.

Sin perjuicio de la distribución de competencias en cada comunidad autónoma, a efectos de otorgamiento de las autorizaciones de emisiones contaminantes a la atmósfera, ya sea sometidas exclusivamente a la Ley 34/2007, ya sea a la legislación en

materia de control integrado de la contaminación, lo cierto es que el apartado 1 se controla esencialmente por las autoridades ambientales, y el resto de apartados por las autoridades en materia de industria.

Todo lo expuesto con anterioridad da una idea de la complejidad, y de cómo la distribución de la competencia material incide en la ejecución de los distintos controles a que deben someterse las actividades industriales con incidencia ambiental, que son la inmensa mayoría.

Control ambiental

Es importante el uso que hacen las administraciones públicas de los distintos instrumentos de control ambiental que existen para prevenir la contaminación, ya sea a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o de una Autorización Ambiental Integrada (AAI). En uno y otro caso el método utilizado es el establecimiento de valores límite de contaminación. De forma habitual, se utilizan estos valores como parámetros de actuación de una forma excesivamente rígida, de tal manera que si dichos valores no se alcanzan, o no se sobrepasan, según los casos, la Administración no considera necesario actuar, incluso aunque se produzcan molestias fácilmente constatables o la cercanía a dichos valores haga aconsejable la actuación de los poderes públicos. Una reflexión obligada en este punto es que la flexibilidad del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas se ha perdido, siendo sustituida por un control excesivamente formal y apegado a la letra de la ley, que termina en muchas ocasiones desvirtuado de su verdadera naturaleza, en detrimento de los derechos de los ciudadanos.

Es el caso de las autorizaciones ambientales integradas (AAI), que contienen en sus condicionados referencias a valores límite que las administraciones, en muchas ocasiones, interpretan como una patente de corso a los titulares de las autorizaciones en cuestión, para que actúen a su conveniencia, siempre que dichos límites no se traspasen, aunque ello no siempre responda a las mejores técnicas disponibles. En algunos casos no existen estos valores límite para determinados contaminantes, lo que hace su control mucho más complejo, cuando no sumamente difícil.

Aunque no sea el caso de las industrias más contaminantes, hay que poner de manifiesto la necesidad de establecer un mayor control de las actividades económicas, en muchos casos sometidas únicamente a declaración responsable en lugar de al método tradicional de control previo mediante el otorgamiento de licencia. El tránsito del sistema de autorizaciones previas para el ejercicio de actividades al sistema de declaración responsable debería haber sido acompañado de un importante incremento de la actividad inspectora de las administraciones, que deberían dotarse de los medios

humanos y materiales necesarios. No ha sido así, y las consecuencias son una insuficiencia de los medios de control e inspección de las actividades y, en el caso que nos ocupa, del control del cumplimiento de las emisiones. En este punto debe hacerse cierta crítica de las técnicas de autocontrol utilizadas por las empresas, señaladamente en los procesos industriales. Y ello por la necesidad de contrastar de manera objetiva los resultados de estos controles por parte de un agente externo que les de fiabilidad. En ocasiones, la Administración se limita a recibir la información sobre el seguimiento que remite el titular de las autorizaciones, sin contrastarla o sin realizar labor alguna de verificación. O simplemente haciendo una verificación formal.

Todo lo anterior viene a desembocar, en muchos casos, en problemas de falta de coordinación entre administraciones públicas a la hora del ejercicio de las competencias en esta materia, al no estar claro en algunas ocasiones cuál es la Administración competente para actuar, o en qué sentido, sobre todo si se trata de actividades en las que concurren competencias de dos o incluso más administraciones, como pueda ser el caso de las actividades industriales en dominio público portuario. Y ello tanto en el caso de las competencias de autorización del ejercicio de actividades como en el de la potestad sancionadora. Es destacable, como se ha mencionado, el caso de las actividades portuarias, especialmente en lo que se refiere a la acumulación de graneles al aire libre en el dominio público portuario. En estos supuestos, la discrepancia de pareceres entre la autoridad portuaria y la comunidad autónoma produce una falta de control efectivo respecto de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

Respecto a la intervención de los entes locales en este campo en concreto, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye en su artículo 25 a los ayuntamientos como competencia propia la protección contra la contaminación atmosférica en las zonas urbanas, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas. A su vez, la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, establece en su artículo 5.3 que corresponde a las entidades locales ejercer aquellas competencias en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera que tengan atribuidas en el ámbito de su legislación específica, así como aquellas otras que les sean atribuidas en el marco de la legislación básica del Estado y de la legislación de las comunidades autónomas en esta materia.

Este artículo es mencionado en varias ocasiones a lo largo de la ley respecto a las competencias de las administraciones autonómicas y locales, en relación con diversas cuestiones de importancia, como la evaluación de la calidad del aire, el control e inspección en esta materia o el establecimiento de estaciones de medida u otros sistemas de evaluación de la calidad del aire, lo que implica que, al menos en estas cuestiones, habrá que estar a lo dispuesto en la legislación autonómica, si es que existe,

para determinar cuál es exactamente la competencia de los ayuntamientos en esta cuestión.

Por su parte, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, atribuye a los ayuntamientos las responsabilidades mínimas en relación con el obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios sobre contaminación atmosférica, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas. Es importante hacer notar que la intervención de las autoridades sanitarias es escasa, al menos en lo que a la planificación se refiere, siendo los órganos con competencias ambientales los principales protagonistas.

Esta ambigüedad se advierte también en la regulación contenida en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Seguramente por esta razón, la redacción del real decreto contiene reiteradamente la expresión «las administraciones competentes», sin aclarar cuáles son.

La consecuencia de esta situación es que en muchas comunidades autónomas son las autoridades autonómicas quienes realizan la planificación en esta materia (si bien con la participación municipal), quienes llevan a cabo las mediciones y, finalmente, quienes actúan para reducir los niveles de contaminación, si bien los ayuntamientos actúan contra la contaminación atmosférica en su municipio, aunque dependiendo esa actuación de la sensibilidad que tenga el consistorio correspondiente.

No existe una actuación municipal homogénea de los ayuntamientos en cuanto a la lucha contra la contaminación atmosférica, circunstancia esta lógica, ya que las actuaciones que pueda acometer el ayuntamiento dependen en gran medida de sus circunstancias específicas (población, orografía, intensidad del tráfico, actividad industrial en el municipio, etcétera).

Es necesario igualmente apuntar un problema que en algunas poblaciones es de una importancia considerable, como pueda ser el caso de Gijón o Avilés, en Asturias, en las cuales existe un tejido industrial generador de altos niveles de contaminación, que es controlado por las autoridades autonómicas (fundamentalmente a través de las autorizaciones ambientales integradas o de las autorizaciones de emisiones a la atmósfera), pero que tiene una gran repercusión a nivel local. Sin que en este caso los ayuntamientos tengan grandes posibilidades de intervención, más allá del control de las licencias municipales, y de instar a las autoridades autonómicas al ejercicio de sus competencias.

La siempre complicada relación entre los entes locales y las comunidades autónomas se plantea con especial complejidad en las comunidades autónomas uniprovinciales, en las cuales, ante problemas de este tipo, que fácilmente afectan a varios municipios, se cuestiona hasta dónde llegan los límites de la autonomía local,

tanto en lo que respecta a las posibilidades de actuar que tienen los ayuntamientos como en lo que respecta a las obligaciones de la autoridad autonómica. Un caso particular de este tipo es el de la lucha contra la contaminación atmosférica producida por las quemas agrícolas en varios municipios de la Región de Murcia. La queja, planteada en un principio únicamente respecto a la situación de un municipio en particular, derivó en una actuación ante el gobierno de la región, al constatar que se trataba de un problema que afectaba a varios municipios de esa región. A pesar de lo cual, el gobierno regional esgrimió en un principio que se trataba de una cuestión estrictamente municipal.

También resulta procedente detenerse en un aspecto concreto como es la medición de la contaminación atmosférica, especialmente de la contaminación difusa. Este tipo de cuestiones, de carácter aparentemente técnico, suscitan sin embargo una serie de interrogantes que procede poner de manifiesto para una mejor comprensión de la complejidad de esta materia.

Así, el del Real Decreto 102/2011 regula los objetivos de calidad del aire para los distintos contaminantes (dióxido de azufre (SO2), el dióxido de nitrógeno (NO2), las partículas PM10 y PM2,5, el plomo (Pb), el benceno (C6H6), el monóxido de carbono (CO), el ozono troposférico (O3), el arsénico (As), el cadmio (Cd), el níquel (Ni) y el benzo(a)pireno (B(a)P)).

Sin embargo, la valoración de los límites de estos contaminantes no es homogénea. Mientras que para el SO2 se establecen valores límite horarios y diarios, para el NO2 los valores límite son horarios y anuales; para las partículas PM10 los valores límite son diarios y anuales, para las partículas PM2,5, el plomo y el benceno los valores límite son exclusivamente anuales. Y para el monóxido de carbono y el ozono troposférico los valores se calculan en un promedio octohorario (cada ocho horas).

Esta falta de homogeneidad en la información es uno de los problemas principales que existen sobre este asunto, como ya se puso de manifiesto en el documento *La comunicación al público sobre contaminación atmosférica,* elaborado por el CIEMAT en el año 2014.

Mediciones de la contaminación

Es necesario incidir en el número de estaciones de medida. El Real Decreto 102/2011 establece los criterios para la determinación del número mínimo de puntos para la medición fija de las concentraciones de varias sustancias contaminantes en el aire ambiente. El anexo establece, en aquellas zonas y aglomeraciones donde la medición fija es la única fuente de información, el número mínimo de puntos de muestreo en el caso de fuentes difusas, basándose en un criterio poblacional.

El decreto se cumple sobradamente, si bien hay que poner de manifiesto que estas mediciones no son homogéneas en cuanto a los contaminantes medidos. Además, no todos los ayuntamientos miden los mismos contaminantes. E incluso hay diferencias dentro de los propios municipios, ya que en algunos de ellos no todas las estaciones miden los mismos contaminantes.

Respecto a la ubicación concreta de las estaciones de medida, el Real Decreto 102/2011 establece que las autoridades competentes responsables de la evaluación de la calidad del aire deberán documentar detalladamente, para cada una de las zonas y aglomeraciones, los procedimientos para la selección de los emplazamientos, así como registrar la información que justifique el diseño de la red y la elección de la ubicación de todos los puntos de medición. La documentación deberá incluir fotografías de la zona circundante de cada punto de medición con indicación de las coordenadas geográficas y mapas detallados. Si en una zona o aglomeración se utilizan métodos suplementarios, en la documentación deberán describirse esos métodos y se incluirá información sobre cómo se cumplen los criterios del real decreto. La documentación deberá actualizarse si resulta necesario y revisarse al menos cada cinco años para que los criterios de selección, el diseño de la red y la ubicación de los puntos de medición sigan siendo válidos y óptimos a lo largo del tiempo. La documentación deberá presentarse a la Comisión Europea, a más tardar a los tres meses de haber sido solicitada.

No se especifica en el real decreto cuál es el procedimiento para la selección de los emplazamientos al que se hace referencia en el párrafo anterior, si bien es cierto que se establecen los criterios para ello. Ha de hacerse notar que esto implica un alto grado de discrecionalidad en la actuación administrativa a la hora del diseño de la red de calidad del aire, cuya importancia es esencial para una adecuada política de lucha contra la contaminación atmosférica. En este sentido, si un particular quisiera cuestionar los emplazamientos elegidos por la Administración, debería poder acceder de forma sencilla a la documentación correspondiente.

Información al ciudadano

Por último, es necesario hacer unas consideraciones sobre la información a la ciudadanía. A este respecto, conviene citar el informe del CIEMAT sobre la comunicación al público sobre contaminación atmosférica citado anteriormente.

De dicho informe se extraen unas conclusiones que coinciden en buena parte con las consideraciones formuladas por esta institución que se exponen a continuación de forma concisa:

- El carácter técnico de la información y la necesidad de proporcionar a los ciudadanos tanto una información técnica rigurosa como una información divulgativa, accesible al mayor número posible de personas.

- La excesiva heterogeneidad de esta información (mediciones, tipos de umbrales, etcétera), así como la necesidad de una mayor información sobre el impacto en la salud de las personas.

- La escasa o nula información sobre posibles acciones de reducción de la contaminación que puedan llevar a cabo los ciudadanos, así como acciones de protección, especialmente dirigidas a los grupos más sensibles que puedan resultar afectados (niños, personas que hacen ejercicio al aire libre, enfermos, personas mayores, etcétera).

- Problemas relativos a los mecanismos de información: tanto en lo relativo a las alertas (en las que únicamente se informa a la población de la superación de límites, más que alentar a la adopción de medidas) como a los índices de calidad del aire, cuya heterogeneidad lleva a los autores del informe citado a abogar por un único índice uniforme en todo el territorio nacional, iniciativa que el Gobierno ha adoptado recientemente. Se encuentra en tramitación la orden ministerial por la que se aprueba el Índice Nacional de Calidad del Aire.

Contaminación por olores

Por último, es necesario referirse a un problema que, aunque puntual, tiene su trascendencia, es el relativo al de la contaminación por olores. El olor, o mejor dicho, el mal olor, el olor molesto, es, en opinión de esta institución, una forma de contaminación atmosférica, ya que no deja de ser una emisión a la atmosfera de sustancias, aunque sea en estado gaseoso, contaminantes de la atmosfera y, en muchas ocasiones, perjudiciales para la salud humana. El aspecto subjetivo de las molestias por olores hace este tema extremadamente complejo, y esta complejidad se acrecienta por el hecho de que no existe en España una regulación específica que contemple expresamente el tema de los olores como tal.

Las consideraciones siguientes se han emitido por esta institución con ocasión de una queja sobre los olores provenientes del Parque Tecnológico de Valdemingómez, en Madrid.

La cuestión más importante es la relativa a la falta de una regulación específica en España sobre la contaminación odorífera o contaminación por olores. Es cierto, como afirma el ayuntamiento, que no existe, a nivel europeo, ni nacional en España, una

regulación específica sobre esta cuestión. No existe una definición legal de lo que se considere contaminación por olores, ni una regulación por la cual se establezcan derechos y obligaciones, límites, etcétera. Sin embargo, y esto ya se ha puesto de manifiesto a ese ayuntamiento en varias ocasiones, el hecho de que no exista una regulación específica no significa que este tipo de cuestiones no puedan englobarse en otro tipo de categorías.

En este sentido, esta institución considera, junto con parte de la doctrina ambientalista, que los malos olores pueden considerarse una forma de contaminación atmosférica, y por lo tanto estarán sometidos a la regulación existente sobre este tipo de contaminación. De hecho, la Comunidad de Madrid ha considerado oportuno establecer condiciones sobre esta cuestión, en el marco de la regulación sobre prevención y control integrado de la contaminación, por lo que de hecho ha de entenderse que en el término «contaminación» caben también este tipo de manifestaciones. El que no exista una regulación específica sobre los olores como contaminantes no puede implicar que ante una situación en la que se producen de forma evidente molestias a terceros como consecuencia del funcionamiento de determinadas instalaciones las administraciones públicas no reaccionen. El que no exista esta regulación tampoco puede servir de justificación para imponer a los ciudadanos el sufrimiento de unas molestias que no tendrían que soportar si el funcionamiento de las instalaciones fuese el adecuado. El estudio olfatométrico realizado detectó una serie de aspectos en los cuales el funcionamiento de las plantas era mejorable, y la ejecución de las medidas que se proponen redundaría en una disminución de los olores.

Tampoco este hecho puede implicar, como pretende el ayuntamiento, que al no existir una definición legal no pueda exigirse a los operadores responsabilidad por las molestias que se producen, en el caso de demostrarse que no ha existido una correcta gestión de las instalaciones.

En este caso, además, el ayuntamiento va a acometer una importante inversión en las instalaciones de su titularidad para corregir los impactos por olores que se generan. Debe señalarse, no obstante, que el titular de las autorizaciones ambientales integradas está obligado a implantar y sufragar las medidas previstas en la autorización, de conformidad con la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación; y el concesionario del servicio debe implantar las medidas ambientales previstas, en su caso, en los pliegos y contratos que rigen la prestación del servicio, de conformidad con las normas sobre contratación pública.

Además, la Ley de calidad del aire y de protección de la atmósfera (artículo 7) establece las obligaciones de los operadores de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, entre las que se incluyen la de poner en conocimiento inmediato de la comunidad autónoma y adoptar, sin demora y sin necesidad de

requerimiento alguno, las medidas preventivas necesarias cuando exista una amenaza inminente de daño significativo por contaminación atmosférica procedente de la instalación del titular; y adoptar sin demora y sin necesidad de requerimiento alguno y poner en conocimiento inmediato de la comunidad autónoma competente, las medidas de evitación de nuevos daños cuando se haya causado una contaminación atmosférica en la instalación del titular que haya producido un daño para la seguridad o la salud de las personas y para el medio ambiente. Estas obligaciones se aplican también a los titulares de las AAI, tal y como se desprende de la disposición adicional segunda de la Ley de calidad del aire, que solo exime a los titulares de las AAI del cumplimiento de lo dispuesto en los casos de autorización y modificación sustancial de la actividad, pues en estos casos se aplica la legislación específica sobre autorizaciones ambientales integradas.

En todo caso, el principio de que quien contamina paga (192.5 TFUE y 4 de la Ley de calidad del aire) exigiría un justo reparto de los costes de implantación de las medidas correctoras entre el titular de la instalación y el explotador del servicio, lo cual podría acometerse, de resultar insuficientes las medidas previstas en las AAI que otorga la comunidad autónoma y en los contratos suscritos por el ayuntamiento, mediante la revisión de estos instrumentos.

El hecho de que los pliegos reguladores de los contratos no establezcan nada sobre esta cuestión, no puede eximir a los explotadores de la responsabilidad que estos puedan tener como consecuencia del ejercicio de su actividad, si esta es ejercida de forma incorrecta, y de modo que los ciudadanos soporten unas molestias mayores a las que obliga una prestación eficaz del servicio público, en opinión de esta institución. No obstante, no parece ser esta la opinión municipal al respecto.

Debe insistirse en la importancia del hecho de que las autorizaciones ambientales integradas de las plantas contengan un apartado de contaminación por olores, con referencia a un plan de minimización de olores. En lo que aquí nos ocupa, por lo tanto, la cuestión de los olores se enmarca dentro de la legislación de prevención y control integrado de la contaminación, como ya se ha mencionado. Y es en este marco donde debe ser tratada, como así se ha decidido por las autoridades competentes de la Comunidad de Madrid.

Por lo tanto, no es totalmente cierto que no exista en absoluto una regulación al respecto, desde el momento en que la legislación sobre control integrado de la contaminación contempla la posibilidad de imponer límites a la emisión de olores, al menos de las actividades sometidas a ella.

Tampoco puede compartirse totalmente la afirmación municipal de que de los instrumentos de control existentes no se deduce que la obligación de sufragar la

implantación de las medidas definidas y diseñadas por el ayuntamiento destinadas a minimizar olores deba recaer sobre los concesionarios de las plantas, ya que (según el ayuntamiento), «no consta así en ninguna de las AAI». Las autorizaciones sí contemplan la obligación de adoptar estas medidas. No obstante, es cierto que la redacción literal de los apartados relativos a los controles de olores de dichas autorizaciones es ambigua.

Por último, es necesario realizar una reflexión acerca de quién debe asumir los costes causados por las medidas de minimización de los olores producidos por la actividad. La postura del ayuntamiento en este punto es clara: no considera que se trate de una obligación exigible a los operadores de las plantas en cuestión. La razón fundamental para ello es que estas obligaciones no se contemplan en los correspondientes pliegos que rigen los respectivos contratos.

Ya se ha apuntado antes que el hecho de que en los pliegos no se establezca ninguna previsión para este tipo de casos no empece, en su caso, la exigencia de responsabilidad, a juicio de esta institución. Ya que esta viene determinada directamente por la ley (en la regulación actual, hay que hacer referencia al artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014). Si bien es cierto que este tipo de responsabilidad se contempla en la ley ante la existencia de perjuicios cuantificables, medibles económicamente. Lo cual no es exactamente el caso que nos ocupa, ya que los particulares afectados no se quejan de daños patrimoniales.

Sin embargo, sí hay un componente patrimonial en todo esto, cual es el del coste de las medidas que sea necesario adoptar de acuerdo con los planes de minimización de olores. Y es precisamente a la pregunta de a quién corresponde asumir este coste a la que se trata de dar respuesta.

Cabría distinguir en este supuesto dos alternativas: a) que los malos olores traigan causa de fallos estructurales en el diseño y/o la construcción de las instalaciones, y b) que los malos olores traigan causa, exclusivamente, de una gestión incorrecta de las instalaciones en cuestión. Parece claro que, de estar en el segundo caso, la responsabilidad correría a cargo del gestor de las instalaciones, esto es, del explotador. Mientras que si nos encontramos ante el primero de los supuestos, podría existir, al menos, una responsabilidad compartida entre el titular de las instalaciones y su explotador.

Los estudios olfatométricos no entran en este detalle, sino que son un diagnóstico de la situación actual, a salvo de que el ayuntamiento pueda matizar esta cuestión.

A juicio de esta institución, sobre este aspecto también ha de tenerse en cuenta el hecho de que estas obligaciones vienen impuestas como condición en las autorizaciones

ambientales integradas de las plantas, cuyos titulares son los explotadores, quienes por lo tanto son los obligados a asumir su coste, en principio. Siempre a juicio de esta institución, y a salvo de que la información que proporcionen la Comunidad de Madrid y el ayuntamiento contribuya a una aclaración. No obstante, el tema es complejo, al encuadrarse dentro de la relación contractual entre los operadores y la Administración.

Conclusiones

1. No existe una regulación sobre contaminación atmosférica sistemática y completa, siendo necesario acudir a normas muy diversas reguladoras de las distintas actividades económicas que pueden producir este tipo de contaminación, aunque la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera sea el marco general sobre este tema en el Estado español.
2. La aplicación de la ley ha generado y genera problemas de competencia a distintos niveles, así:
    a) respecto a si la competencia es estrictamente ambiental o, en lo relativo específicamente a las actividades industriales, los órganos competentes en materia de industria pueden ejercer las potestades públicas correspondientes de control;
    b) respecto a las distintas atribuciones de las administraciones implicadas en el caso de competencias concurrentes;
    c) respecto a la determinación y el alcance de las competencias de los entes locales.
3. Los instrumentos de control ambiental, como la Declaración de Impacto Ambiental y la Autorización Ambiental Integrada, no siempre se utilizan de la forma más eficaz. En muchas ocasiones, el establecimiento de valores límite se contempla desde una perspectiva excesivamente formal, como una habilitación al titular de la autorización para actuar de la forma que considere oportuno, siempre que dichos límites no se sobrepasen, aunque ello implique causar molestias a los ciudadanos o no se utilicen las mejores técnicas disponibles.
4. Aunque se ha avanzado respecto a la homogeneidad en la medición de sustancias contaminantes, aún es necesario una reducción importante de la discrecionalidad administrativa, especialmente en lo que respecta a la ubicación de las estaciones de medida.

5. La información a la población es uno de los aspectos en los que es necesario hacer un mayor esfuerzo, tanto para proporcionar a la población una información fácilmente comprensible, pero con rigor técnico, como para indicar a los ciudadanos posibles actuaciones por su parte.

6. En lo que respecta al tema de los olores, sería aconsejable contemplar la contaminación por olores en el marco de la legislación de contaminación atmosférica. No obstante, el que no exista una regulación específica no implica que no deba considerarse el mal olor como contaminación atmosférica.

ÍNDICE COMPLETO DEL VOLUMEN II

Estudios 5

La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias 5

Presentación. El cambio de la población en España 7

1. El cambio demográfico 15
2. Una rápida mirada hacia el pasado 20
3. La evolución de la fecundidad 28
4. Mortalidad y esperanza de vida 37
5. El efecto de la migración 43
6. El envejecimiento y la atención a las personas mayores 65
7. Las pensiones 77
8. El problema de la España vacía 88
9. Prospectiva 95

Conclusiones 100

Las personas con discapacidad intelectual en prisión 113

Presentación 115

1. Introducción 117
2. Consideraciones generales 118
3. Pena y medida de seguridad 122
4. Lugares de cumplimiento 125
5. Programas de intervención y protocolos de actuación 128
6. El funcionario de prisiones 132
7. Accesibilidad cognitiva 134
8. Internos con multidiscapacidad 136
9. Situación jurídica extrapenal 138
10. Algunas vicisitudes ante el sistema penal 140

11. Conclusiones 144

12. Recomendaciones 146

ANEXO I: Fotografías 149

ANEXO II: Participantes en las jornadas de trabajo preparatorias del documento 157

Documentos de trabajo 159

Retrasos en la Administración de Justicia 161

Doctrina constitucional sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 24.2 de la Constitución) 161

Retrasos en la Justicia a partir de las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo en 2018 173

Causas 193

Algunas orientaciones para abordar el problema 202

La vivienda protegida y el alquiler social en España 207

1. El derecho a la vivienda 207
2. Los contornos del problema 208
3. Los rasgos básicos de la situación de la vivienda 209
4. La vivienda protegida como parte sustancial de la oferta 211
5. La vivienda en alquiler. Hacia el alquiler social 216
6. El gasto público en vivienda 218
7. El perfil del demandante 219
8. Enfoques recientes 221

Algunos problemas producidos por la contaminacion atmosférica 229

DEFENSOR DEL PUEBLO

ww.defensordelpueblo.es